

**DE TOEKOMST VAN DE NAVO EN
DE VEILIGHEID VAN EUROPA**

No. 106, oktober 2017

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 6060/51 08
aiv@minbuza.nl

Leden Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	LGen b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Prof.dr. E. Bakker Drs. D.J. Barth Drs. A.J. Boekestijn Drs. L.F.F. Casteleijn Prof.dr. J. Colijn Dr. N. van Dam Mw. dr. N. de Deugd Mw. dr. M. Drent Mw. prof.dr. I. Duyvesteyn Jhr. P.C. Feith Dr. A.R. Korteweg LGen b.d. dr. D. Starink
Secretaris	Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	6
II	Veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan de oostflank	8
	II.1 Politieke doelstellingen van Rusland	8
	II.2 De Russische militaire opbouw	9
III	Veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan de zuidflank	14
	III.1 Terrorisme en instabiliteit in Noordelijk Afrika	14
	III.2 Inzet in het Midden-Oosten en Afghanistan	15
IV	Van Wales via Warschau naar Brussel en verder	17
	IV.1 Versterking <i>deterrence and defence posture</i>	17
	IV.2 Scenario's	19
	IV.3 Appreciatie maatregelen Wales en Warschau – geloofwaardige afschrikking met militaire middelen	25
	IV.4 <i>Projecting Stability</i>	30
V	Dialogoog met Rusland	32
	V.1 Diplomatieke instrumenten	32
	V.2 Conventionele wapenbeheersing	34
VI	Spanningen binnen het bondgenootschap	37
	VI.1 Scheidslijnen binnen de NAVO	37
	VI.2 Trans-Atlantische samenwerking	40
VII	Samenwerking met derden	41
	VII.1 EU-NAVO samenwerking	41
	VII.2 NAVO-uitbreiding	43
	VII.3 Samenwerking met partnerlanden	44
	VII.4 Samenwerking met de VN en de OVSE	45
VIII	Veiligheids- en defensiebeleid van Nederland	48
	VIII.1 Veiligheidsbeleid	48
	VIII.2 Nederlandse defensie-inspanningen	53
IX	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	55
	IX.1 Samenvatting en conclusies	55
	IX.2 Aanbevelingen	62
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst met afkortingen	

Woord vooraf

In oktober 2016 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek een nadere analyse te maken van de aanpassingen die de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) op lange termijn zou moeten ondergaan in het licht van het diffuse en veranderlijke dreigingsbeeld en tevens in te gaan op de implicaties van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse veiligheidspolitiek en defensie-inspanning.¹ Het kabinet stelt in de adviesaanvraag dat tijdens de NAVO-topbijeenkomsten in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) belangrijke stappen zijn gezet om het bondgenootschap aan te passen aan de veranderde veiligheidsomgeving en dat het essentieel is dat de NAVO zich de komende jaren blijft bezinnen op de reikwijdte en de doeltreffendheid van de tijdens de topbijeenkomsten van Wales en van Warschau genomen maatregelen. Vooruitlopend op het algehele advies heeft de AIV op 10 maart 2017 het briefadvies 'Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen' gepubliceerd. In dit briefadvies is specifiek ingegaan op de gevolgen van de Russische dreiging voor de Nederlandse krijgsmacht.²

In het voorliggende advies komen ook de overige adviesvragen aan bod. Na een inleidend hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk ingegaan op de veiligheids-politieke ontwikkelingen aan de oostflank van het bondgenootschap, meer in het bijzonder de gewijzigde politieke opstelling en militaire opbouw van Rusland. In het derde hoofdstuk worden de veiligheidsdreigingen vanuit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika behandeld. Een analyse van de verschillende maatregelen van de NAVO om de veiligheidsdreigingen het hoofd te bieden, staat centraal in het vierde hoofdstuk. Het vijfde hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden voor diplomatiek overleg met Rusland en conventionele wapenbeheersing. De interne cohesie van het bondgenootschap en de trans-Atlantische samenwerking zijn onderwerp van het zesde hoofdstuk. In het zevende hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerking tussen de Europese Unie (EU) en de NAVO, de uitbreiding van de NAVO en de samenwerking met partnerlanden. De implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid zijn onderwerp van het achtste hoofdstuk. Het negende hoofdstuk bevat de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

Het advies is opgesteld door de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV, bestaande uit prof.dr. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), LGen b.d. M.L.M. Urlings (vicevoorzitter), prof.dr. E. Bakker, drs. D.J. Barth, drs. A.J. Bokestijn, drs. L.F.F. Casteleijn, prof.dr. J. Colijn, dr. N. van Dam, mw. dr. N. de Deugd, mw. dr. M. Drent, mw. prof.dr. I. Duyvesteyn, jhr. P.C. Feith, dr. A.R. Korteweg en LGen b.d. dr. D. Starink. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen, bijgestaan door dhr. M.L.I. van Laake (stagiair) en mw. R.M. Guldemonnd (stagiaire). De ambtelijke contactpersonen waren dhr. J.W.K. Glashouwer MA (ministerie van Defensie) en drs. B. Wels (ministerie van Buitenlandse Zaken).

De AIV heeft het advies vastgesteld op 6 oktober 2017.

1 Zie bijlage I voor de adviesaanvraag.

2 AIV-briefadvies nr. 31, 'Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen', Den Haag, maart 2017.

I Inleiding

De veiligheidsuitdagingen voor het bondgenootschap zijn omvangrijk en complex. De Europese veiligheid wordt zowel bedreigd door het destabiliserend optreden van Rusland als door diverse landen in de gordel van instabiliteit in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika. Rusland ondermijnt de Europese veiligheid door inbreuk te maken op de integriteit van soevereine staten, door zijn pogingen om zeggenschap te krijgen in het ‘nabije buitenland’ en pogingen om de geloofwaardigheid van de NAVO en de EU te ondergraven. Daarnaast is Europa kwetsbaar voor terroristische aanslagen en moet voorlopig ernstig rekening worden gehouden met terroristische acties van organisaties, van eenlingen of van teruggekeerde IS-strijders uit Syrië en Irak. Vanuit Noordelijk Afrika wordt Europa direct bedreigd door veiligheidsrisico’s als terrorisme en religieus extremisme, drugs- en mensensmokkel en proliferatie van wapens.³

In het licht van deze omvangrijke veiligheidsdreigingen is het des te zorgelijker dat de samenhang binnen het bondgenootschap onder druk staat. Het onvoorspelbare Amerikaanse buitenlands beleid onder president Trump leidt tot onduidelijkheid over de Amerikaanse betrokkenheid bij de NAVO en over de waarde van artikel 5 van het NAVO-verdrag. Sinds januari 2017 is er geen staat te maken op de leiding van de grootste lidstaat, die sinds de oprichting van het bondgenootschap in 1949 de politieke en militaire ruggengraat van de organisatie vormt. De betrekkingen met het strategisch gelegen NAVO-land Turkije, worden moeizamer omdat president Erdogan in toenemende mate zich weinig gelegen laat liggen aan de NAVO-bondgenoten. Het voorgenomen vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU als gevolg van het *Brexit*-referendum is een gevoelig verlies voor de positie van de EU in de wereld.⁴ Verder bestaat tussen de Europese bondgenoten verschil van inzicht over de prioriteiten voor de NAVO. De Baltische staten en Polen vrezen Russische expansie. Delen van de regeringen in landen als Hongarije, Bulgarije en Turkije daarentegen, sympathiseren met Rusland. De Zuid-Europese landen maken zich vooral zorgen over de veiligheidsrisico’s die hun herkomst vinden in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika.⁵ Interne verdeeldheid is voor de NAVO geen onbekend fenomeen, maar de huidige tegenstellingen stellen de cohesie binnen het bondgenootschap ernstig op de proef.

Vanwege de gewijzigde veiligheidsomgeving zou er alle aanleiding zijn om de NAVO-strategie te herzien. Het laatste strategische concept dateert uit 2010, getiteld ‘Active Engagement, Modern Defence’ met als kerntaken: *collective defence, crisis management*

3 Zie AIV-advies nr. 101, ‘Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika, Den Haag, mei 2016, p. 45.

4 Zie AIV-advies nr. 103, ‘Brexit means Brexit: op weg naar een nieuwe relatie met het VK’, Den Haag, maart 2017.

5 Volgens Hans Binnendijk e.a. is de tegenstelling binnen de NAVO over prioritering oost- dan wel zuidwaarts een valse tegenstelling. ‘The unfortunate reality is that borders and principles are being tested both to Europe’s east and to its south, and the dangers of each region have great potential to come together in ways that can directly threaten Europeans, Americans and many others around the globe’. In: Hans Binnendijk, Daniel S. Hamilton, Charles L. Barry, ‘Alliance Revitalized: NATO for a New Era’, Washington April 2016, p. V.

en *cooperative security*.⁶ Vóór de val van de Berlijnse Muur in 1989 werd de NAVO veertig jaar lang gedomineerd door de Oost-West tegenstelling. De machtsbalans tussen de Verenigde Staten (VS) en de Sovjet-Unie bepaalde de veiligheidspolitieke constellatie in Europa. Afschrikking en verdediging vormden toen de kerntaak van het Atlantisch Bondgenootschap. Na de val van de Muur veranderde de strategische context, werden de meeste voormalige tegenstanders lid van de EU en/of de NAVO en richtte de NAVO zich op crisisbeheersing onder het motto *out of area or out of business*.⁷ De Russische annexatie van de Krim in 2014 maakte een einde aan dit - naar het zich nu laat aanzien - bijzondere intermezzo. De NAVO wordt gedwongen opnieuw na te denken over de collectieve verdediging als de kerntaak van het bondgenootschap. Het op dit moment ontbrekende leiderschap van de VS en de onderlinge meningsverschillen bemoeilijken het bereiken van overeenstemming over een nieuw strategisch concept.

Desondanks zullen binnen de NAVO de komende jaren op een reeks van terreinen beslissingen moeten worden genomen die richtinggevend zijn voor de toekomst van het bondgenootschap. Het gaat daarbij om de volgende vragen: zijn de tijdens de topbijeenkomsten in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) getroffen maatregelen afdoende om het hoofd te bieden aan de Russische dreiging of is meer noodzakelijk? Hoe kan de dialoog met Rusland weer op gang komen? Hoe kan conventionele wapenbeheersing nieuw leven worden ingeblazen? Op welke wijze kan de NAVO invulling geven aan de politieke dimensie van het bondgenootschap? Welke rol kan de NAVO spelen bij het beheersen van de veiligheidsvraagstukken uit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika, zoals terrorisme en het vraagstuk van irreguliere migratie? Hoe kan het Europese aandeel in de bondgenootschappelijke verdediging worden vergroot en hoe kan de EU-NAVO samenwerking worden verdiept? In dit advies wordt stilgestaan bij deze vragen. Uiteraard wordt daarbij ook ingegaan op de gevolgen voor de Nederlandse positie binnen de NAVO en het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

6 Zie: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>.

7 Richard G. Lugar, 'NATO: Out of Area or Out of Business', Remarks Delivered to the Open Forum of the U.S. State Department, August 2, 1993.

II Veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan de oostflank

II.1 Politieke doelstellingen van Rusland

President Poetin ziet het als zijn roeping erkenning te krijgen voor de positie van Rusland als een grootmacht. Alleen een militair krachtig Rusland kan weer de rechtmatige plaats in de geschiedenis innemen. In Russische ogen is het Westen, onder meer door de uitbreiding van de NAVO en de EU, op omsingeling van Rusland uit. In het nabije buitenland claimt Rusland meer zeggenschap en het recht om in te grijpen.⁸ Dit vindt ook zijn weerslag in de benadering van *Roesski Mir* (de Russische wereld) die Rusland het recht geeft om Russische personen buiten de grenzen van de Russische staat zo nodig met geweld te helpen.⁹ Een andere belangrijke drijfveer van president Poetin is van binnenlandspolitieke aard, namelijk het voorkomen van een 'kleurenrevolutie' in Rusland. Daarom is na de grootscheepse protesten rondom de verkiezingen in 2011 een reeks vrijheid beperkende maatregelen afgekondigd. Door centralisatie van de machtsstructuren is een autoritair politiek systeem ontstaan. De staat oefent nagenoeg volledige controle uit over de media, het internet, het onderwijs, de jeugdbeweging, de cultuursector en het academische leven. Politieke tegenstanders worden geïntimideerd of op dubieuze gronden berecht, dan wel vermoord en mensenrechten worden door repressie ingeperkt.¹⁰ Poetin staat in het centrum van de macht dat wordt gevormd door een netwerk van 30 à 40 sterk belanghebbenden.¹¹ Het staatsapparaat zorgt ervoor dat het netwerk rond Poetin, bestaande uit inlichtingen- en veiligheidsfunctionarissen, ondernemers, grote bedrijven, staatsbedrijven en de georganiseerde criminaliteit, in stand blijft. In 2016 is een Nationale Garde van 400.000 man opgericht die rechtstreeks ressorteert onder de president, als tegenwicht tegen andere binnenlandse veiligheidsorganisaties, '(...) it makes a statement about the Kremlin's will to maintain power'.¹² Alle inzet is gericht op Poetin's herverkiezing in 2018.¹³

De annexatie van de Krim en het daaropvolgende conflict in Oekraïne resulteerden in een nagenoeg volledige breuk met het Westen, zowel op politiek, economisch als cultureel gebied. Door Russische militaire inmenging is in Oost-Oekraïne een patstelling ontstaan. De Minsk II-akkoorden worden niet nageleefd en het front is nauwelijks

8 Timothy Ash, 'Russia's long term aims and how the west will respond'. Financial Times, August 1, 2016.

9 Hubert Smeets, 'Nu zuchten wij onder die totale triomf, NRC, 19 augustus 2016.

10 Jakob Hedenskog, Gudrun Perrson and Carolina Vendil Pallin, 'Russian Security Policy', in: 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective - 2016', p. 76. Zie ook: AIV-advies nr. 104, 'De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa', Den Haag, juni 2017.

11 James Sherr, 'The New East-West Discord. Russian Objectives, Western Interests', Clingendael Report, December 2015, p. 19.

12 Mark Galeotti, 'National Guard: the watchdog that could break the leash', August 14, 2017. Zie: <<https://www.raamoprusland.nl/dossiers/militair-beleid/677-national-guard-the-watchdog-that-could-break-the-leash>>.

13 Timothy Ash, 'Russia's long-term aims'.

verschoven.¹⁴ Rusland probeert in toenemende mate invloed uit te oefenen op de politieke ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa. Hierbij bewandelt het Kremlin twee sporen: enerzijds tracht het in Oost-Europese landen zoals Hongarije, Slowakije, Bulgarije en Servië greep te krijgen op strategische economische sectoren, anderzijds worden relaties aangegaan met nationalistische, populistische en anti-Europese partijen.¹⁵ De politiek instabiele landen op de Balkan zijn kwetsbaarder geworden omdat onvoldoende vooruitgang wordt geboekt met economische hervormingen, versterking van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad. Het proces van etnische verzoening verloopt traag. Deze samenloop tussen ondoelmatig bestuur en latent nationalisme biedt kansen voor Rusland om zijn invloed uit te breiden. Zo mengde Rusland zich actief in de binnenlandse verhoudingen van Montenegro toen dat land zich opmaakte lid te worden van de NAVO.¹⁶

II.2 De Russische militaire opbouw

De Russische krijgsmacht heeft de afgelopen tien jaar een forse inhaalslag gemaakt en ook voor de komende jaren is een reeks investeringen voorzien. Keir Giles noemt dit '(...) the unprecedented near-total transformation of Russia's armed forces since 2008'.¹⁷ Voor een bedrag van 700 miljard dollar zou de Russische krijgsmacht in 2020 voor 70% vernieuwd moeten zijn.¹⁸ De landmacht investeert vooral in tanks, gepantserde voertuigen, mobiliteit, raket- en artilleriesystemen met precisiemunitie en elektronische oorlogvoering. Bij de luchtmacht ligt de prioriteit bij nieuwe gevechtsvliegtuigen en de grondluchtverdediging. De Russische marine schaft nieuwe onderzeeboten aan. De

14 In Minsk-II werden onder andere de volgende afspraken gemaakt: een wapenstilstand, de terugtrekking van zware wapens, de vrijlating van gijzelaars en gevangenen en terugtrekking van alle buitenlandse troepen en huurlingen. Zie verder: <<http://www.trouw.nl/home/akkoord-op-hoofdlijnen-bereikt-over-oekraïne-na-17-uur-praten~abcd8c91/>>. Het besluit van Rusland op 19 februari 2017 om tijdelijk paspoorten en andere identiteitsdocumenten te erkennen van separatisten in het oosten van Oekraïne (Donetsk en Loehansk) is in strijd met de akkoorden van Minsk.

15 Christopher Bennett, 'Backsliding in the Western Balkans', NATO Review, February 2, 2017. Zie: <<http://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/backsliding-western-balkans-kosovo-servia-bosnia/EN/index.htm>>.

16 Volgens Dimitar Bechev moet de macht en invloed van Rusland in de regio niet worden overschat: 'Russia plays the spoiler – relying on media, friendly politicians, civil society with traditionalist and nationalist bent, Orthodox clerics to fight against the West. Yet this is a low-cost strategy, which cannot secure permanent allies amongst those who actually hold power'. In: Dimitri Bechev, 'The Influence of Russia and Turkey in the Western Balkans', 01.07.2016. Zie: <<https://europeanwesternbalkans.com/2016/07/01/the-influence-of-russia-and-turkey-in-the-western-balkans/>>.

17 Keir Giles: 'Two specific tools for exercising Russian power demand close study: the Armed Forces of the Russian Federation; and the state's capacity for information warfare. In both of these fields, Russia's capabilities have developed rapidly in recent years to match its persistent intentions. The most visible demonstration of this has been the unprecedented near-total transformation of Russia's armed forces since 2008'. Keir Giles, 'Russia's New Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power', Chatham House, March 2016, p. 2.

18 Margarete Klein, 'Russia's Military: On the Rise?', 2015-2016 Paper Series No. 2, Transatlantic Academy, Washington 2016, p. 11.

plannen voor de aankoop van grote oppervlakteschepen zijn echter uitgesteld. Dit laatste heeft vergaande consequenties voor Ruslands maritieme ambities, terwijl de Russische marine zich toch al niet kan meten met Europese NAVO-landen.¹⁹

Als gevolg van de forse investeringen zijn de gevechtskracht en de inzetbaarheid van de Russische krijgsmacht aanzienlijk toegenomen. De vraag rijst of Rusland het hoge niveau van defensie-uitgaven kan volhouden omdat de olieprijs nog relatief laag is en de economische vooruitzichten matig zijn. Bovendien heeft de Russische wapenindustrie last van de sancties en van het feit dat vanuit Oekraïne geen onderdelen meer worden geleverd. Maar vooralsnog zijn de effecten beperkt, van een significante vertraging van het moderniseringsprogramma is geen sprake.²⁰ Daarbij moet ook worden aangetekend dat Rusland voor een vergelijkbaar budget aanzienlijk meer defensiematerieel kan kopen dan de meeste NAVO-bondgenoten.²¹

Het Russisch militaire optreden in Oekraïne heeft laten zien dat de Russische bewapening op belangrijke gebieden geavanceerder is dan de bewapening van Westerse krijgsmachten. Zo wordt gebruik gemaakt van een nieuwe generatie clustermunitie voorzien van *thermobaric explosives* die aanmerkelijk dodelijker zijn dan conventionele explosieven. Omdat de meeste NAVO-landen geen gebruik meer (mogen) maken van clustermunitie (verboden wapens), is Russische artillerie op deze manier veel effectiever.²² Ook het grootschalige gebruik van tactische *drones* voor doelopsporing verhoogt de doeltreffendheid. Tevens is gebleken dat Rusland over zeer effectieve middelen voor elektronische oorlogvoering beschikt (voor het verstoren van GPS, radio en radar).²³ De huidige *national security advisor* van de Amerikaanse president, luitenant-generaal McMaster, concludeerde (in zijn vorige functie) in mei 2016: 'Should U.S. forces find

19 'In terms of naval forces, Europe not only out-matches but also out-builds Russia over the foreseeable future.' Gustav Gressel, 'Russia's quiet military revolution and what it means for Europe', ECFR, Policy Brief October 2015, p. 9.

20 Edward Hunter Christie, 'Does Russia have the financial means for its military ambitions?' NATO Review Magazine, 2016.

21 Er is een aanzienlijk verschil in koopkracht tussen bijvoorbeeld Nederland en Rusland. De kosten voor defensiematerieel en personeelsuitgaven liggen in Rusland een stuk lager. De Russische militaire uitgaven zijn – omgerekend naar Nederlandse koopkracht – geen 66 maar 164 miljard dollar. Zie: Maarten Schinkel, 'Poetins oorlog: nu 2,5 maal voordeliger', NRC, 19 januari 2017.

22 Een bom, granaat of een raket die een (groot) aantal kleine bommetjes of explosieven uitstrooit. Het gebruik is zeer omstrepen vanwege het relatief grote aantal burgerslachtoffers. Verdrag inzake clustermunitie (2008).

23 Zie onder meer: Robert H. Scales, 'Russia's superior new weapons', 5 August 2016; Deborah Haynes, 'Russia has edge over us in battle, army admits', The Times, 10 Augustus 2016; Franz-Stefan Gady, 'Russia's T-14 Armata: 'The Most Revolutionary Tank in a Generation?', 8 November 2016; 'Near-Term U.S. Army Modernization: Buying What Is Available and Buying Time', Executive Summary in: David A. Shlapak, and Michael W. Johnson: 'Outnumbered, Outraged, And Outgunned: How Russia Defeats NATO', 21 April 2016; Mark Pomerleau, 'Threat from Russian UAV jamming real, officials say', 20 December 2016; Keir Giles, 'Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military', 3 May 2017.

themselves in a land war with Russia, they would be in for a rude, cold awakening'.²⁴

Rusland voert binnen de grenzen van het nieuwe START-verdrag (*Strategic Arms Reduction Treaty*) een grootscheepse modernisering van zijn strategische nucleaire strijdmacht door. Een belangrijk deel van de te moderniseren intercontinentale raketten staat niet langer in silo's maar op mobiele lanceerplatforms die regelmatig deelnemen aan grootscheepse oefeningen.²⁵ Met de ontplooiing van nieuwe nucleaire kruisraketten met een bereik van meer dan 500 km lijkt Rusland het INF-verdrag (*Intermediate Nuclear Forces Treaty*) te schenden. Rusland noemt de stationering van Amerikaanse *Ballistic Missile Defence* (BMD)-raketten in Roemenië (operationeel onder NAVO-bevel sinds juli 2016) en Polen als argument voor de ontplooiing van nucleaire wapens in met name Kaliningrad en de Krim. Van NAVO-zijde wordt gewezen op het defensieve karakter van het BMD-stelsel als reactie op de raketdreiging met name vanuit Iran. Rusland betoogt evenwel dat de systemen, waaronder de radarcomponenten, tegen het Russische grondgebied zijn gericht. BMD-raketsystemen zijn echter niet in staat Russische intercontinentale raketten te bestrijden, de trajecten naar de VS gaan immers over de Noordpool.

Het aantal, de duur en de complexiteit van oefeningen van de Russische krijgsmacht zijn sinds 2009 flink opgevoerd. Vanaf 2013 worden *snap exercises*²⁶ en grootschalige, complexe oefeningen gehouden, waarbij de inzet van kernwapens vaak onderdeel van het scenario uitmaakt.²⁷ In september 2017 is een grootschalige oefening gehouden in en met deelname van Wit-Rusland (ZAPAD 2017). Rusland onderkent de politieke en strategische betekenis van een eerste inzet van kernwapens als een zogenaamde *demonstration strike* tijdens een escalerend conflict met als doel om te 'de-escaleren'. De bedoeling zou kunnen zijn NAVO-landen af te houden van verdere actie. De publieke verwijzingen naar nucleaire wapens en de gesimuleerde inzet van kernwapens op doelen als Warschau, Stockholm en het Deense eiland Bornholm, lijken in deze richting te wijzen. President Poetin verwees expliciet naar Ruslands nucleaire potentieel tijdens de annexatie van de Krim.²⁸ Sinds begin 2014 is een troepenmacht van 20.000 à 30.000 man langs de grens met Oekraïne gelegerd. Elke twee à drie maanden roteren deze eenheden tussen de verschillende districten; daardoor worden deze eenheden voortdurend geoefend.²⁹ Volgens sommige experts moet Rusland in staat worden geacht om binnen 48 uur 47.000 militairen te mobiliseren. Binnen twee à drie weken kunnen nog eens 60.000 militairen

24 Patrick Tucker, 'How the Pentagon is preparing for a Tank War With Russia, 19 May 2016. Zie: <<http://www.defenseone.com/technology/2016/05/how-pentagon-preparing-tank-war-russia/128460/>>.

25 Alexey Arbatov, 'Understanding the US-Russian Nuclear Schism', *Survival* 59 (2017)(2) 34-36.

26 *Snap exercises* zijn oefeningen die zonder voorafgaande aankondiging worden gehouden.

27 Johan Norberg en Frederik Westerlund, 'Russia's Armed Forces in 2016', in Gudrun Persson (red.), 'Russian Military Capability in a Ten-year Perspective-2016, FOI, December 2016, p. 51.

28 Adam Withnall, 'Vladimir Putin says Russia was preparing to use nuclear weapons 'if necessary' and blames US for Ukraine crisis', 15 March 2015. Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/vladimir-putin-says-russia-was-preparing-to-use-nuclear-weapons-if-necessary-and-blames-us-for-10109615.html>>.

29 *Military Balance* 2016, p. 166.

worden gemobiliseerd. Deze inzet zou twaalf maanden volgehouden kunnen worden.³⁰

Het belang van niet-conventionele militaire middelen neemt toe. Er is sprake van 'hybride' of 'niet lineaire' oorlogvoering met vage scheidslijnen tussen een situatie van oorlog en vrede, tussen reguliere en niet-reguliere eenheden en militaire en niet-militaire eenheden. In de Russische militaire doctrine wordt niet-lineaire, hybride oorlogvoering als volgt omschreven: '[an] integrated use of military force and political, economic, informational, or other non-military measures with the wide use of the protest potential of the population and of special operation forces'.³¹ Onderstaand schema geeft een overzicht van de middelen die in het kader van hybride oorlogvoering kunnen worden ingezet. Het betreft zowel kinetische als niet-kinetische middelen. Ook reguliere militaire eenheden behoren hier dus toe.



Source: MSC

Bron: Munich Security Report 2015, 'Collapsing Order, Reluctant Guardians', Munich, 2015, p. 35.

Elementen van deze geïntegreerde aanpak zijn toegepast in Estland (2007) en Georgië (2008). In beide situaties was sprake van georganiseerde demonstraties en cyberaanvallen. Vervolgens is het concept ook toegepast bij de annexatie van de Krim en in Oost-Oekraïne waarbij eveneens sprake was van desinformatie, cyberaanvallen en inzet van zowel (para) militaire eenheden als 'groene mannetjes'. Het gelijktijdige gebruik van militaire en niet-militaire middelen is op zich geen nieuw fenomeen in het Russische strategische denken, maar de afgelopen jaren is deze inzet aanzienlijk toegenomen. Rusland heeft een grote internetindustrie. Het is de grootste bedrijfstak na fossiele brandstoffen en wapens. Niet alleen staatsinstellingen zoals de geheime dienst FSB, maar ook cybercriminelen en particuliere bedrijven zijn betrokken bij activiteiten van de overheid.³²

30 House of Commons Defence Committee, 'Russia: Implications for UK defence and security'. First Report of Session 2016-2017, June 2016, p. 12.

31 Margarete Klein, 'Russia's Military: On the Rise?' 2015-2016 Paper Series, No. 2, Transatlantic Academy, Washington 2016, p. 9.

32 Volgens Amerikaanse onderzoekers is er al tien jaar sprake van een 'symbiotische relatie' tussen de Russische overheid en de bloeiende digitale onderwereld. Cybercriminelen die een straf boven het hoofd hangt, worden bij bewezen talent actief geworven door de Russische diensten' in: Steven Derix, 'Wie zijn de Russische cybersoldaten', zie: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/09/wie-zijn-de-russische-cybersoldaten-6139697-a1540443>>.

Door gebruikmaking van militaire en niet-militaire middelen zoals *special forces*, *proxy forces*, desinformatie en cyberaanvallen wordt beoogd de perceptie en het gedrag van andere actoren te beïnvloeden, communicatie te verstoren en staten te destabiliseren.³³ Hieronder valt een reeks activiteiten zoals het stelen, plaatsen, onderscheppen, manipuleren, verdraaien of vernietigen van informatie middels door de staat gefinancierde programma's die met echt of nepnieuws, online 'trollencampagnes', sms'jes en *Youtube*-video's de publieke perceptie proberen te beïnvloeden. Daarnaast spelen de Russische televisiezenders *Russia Today* en *Sputnik* naast websites een belangrijke rol in het verspreiden van valse berichten.

Het inzetten van desinformatie en cyberaanvallen manifesteerde zich ook tijdens de laatste Amerikaanse presidentsverkiezingen. De FBI, NSA en de CIA stellen over voldoende inlichtingen te beschikken om vast te stellen dat Rusland, meer in het bijzonder president Poetin zelf, verantwoordelijk is voor de *hacks* bij de Democratische Partij.³⁴ Naast overheden en democratische processen zijn ook non-gouvernementele en non-profit organisaties veelvuldig doelwit van cyberaanvallen.³⁵ Nederland is na het neerschieten van de MH-17 met een Russische afweerraket geconfronteerd met Russische desinformatie en cyberaanvallen. Direct in de dagen na 17 juli 2014 en bij de presentatie van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en het *Joint Investigation Team*, werden van Russische zijde allerlei elkaar tegensprekende versies over de toedracht verspreid. Voor en na de presentatie van het onderzoeksrapport op 13 oktober 2015 zouden inlichtingendiensten, aangestuurd vanuit Rusland, hebben getracht met cyberaanvallen de systemen van de OVV binnen te dringen.³⁶ Volgens de AIVD gaat van Rusland een aanzienlijke cyberdreiging uit voor Nederland.³⁷

33 A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare. The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', *Militaire Spectator*, jaargang 185, nummer 4, zie: <<http://www.militairespectator.nl/thema/strategie-operaties/artikel/russias-perception-warfare>>. Volgens Keir Giles dient het verspreiden van desinformatie een tweeledig doel: 'isolating the domestic audience from non-approved information so that state actions are permissible; and influencing foreign decision-making by supplying polluted information, exploiting the fact that Western elected representatives receive and are sensitive to the same information flows as their voters'. Keir Giles, 'Russia's 'New Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power', *Research Paper Chatham House*, March 2016, p. 39.

34 Intelligence Community Assessment, 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections', 6 January 2017.

35 Zie: <<http://www.politico.com/story/2017/06/08/full-text-james-comey-trump-russia-testimony-239295/>>, 8 June 2017.

36 Zie: <<http://www.volkskrant.nl/binnenland/-rusland-zat-achter-cyberaanval-op-onderzoek-ramp-mh17~a4317040/>>.

37 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Jaarverslag AIVD 2015', april 2016, p. 21.

III Veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan de zuidflank

Terrorisme is een veiligheidsdreiging waarmee vrijwel alle lidstaten van de NAVO geconfronteerd worden. Hoewel het geen existentiële dreiging voor de territoriale integriteit van individuele lidstaten of het bondgenootschap is, vormde een terroristische aanslag wel de enige aanleiding in de geschiedenis van het bondgenootschap om artikel 5 in werking te laten treden. De aanslagen op de VS op 11 september 2001, georkestreerd vanuit Afghanistan, werden gezien als een aanval op allen. De aanslagen deden al snel het besef groeien dat de terroristische dreiging ook buiten NAVO-grondgebied aangepakt diende te worden, in Afghanistan, het Midden-Oosten en in andere gebieden. Sindsdien staat het bestrijden van terrorisme hoog op de agenda van de NAVO.

In de jaren na '9/11' ontwikkelde het bondgenootschap een aantal zogeheten Contraterrorisme-beleidsrichtlijnen als onderdeel van collectieve verdediging, crisismanagement en coöperatieve veiligheid. De richtlijnen beoogden de bewustwording van de dreiging, de capaciteiten en de betrokkenheid van de lidstaten voor een alomvattende Contraterrorisme-benadering te versterken.³⁸ Daarnaast werd in Ankara in 2005 het *Centre of Excellence Defence Against Terrorism* opgericht. Dit centrum organiseert en deelt kennis tussen de lidstaten op het gebied van contraterrorisme.³⁹ In de praktijk vormen de missies in Afghanistan, in Libië, de trainings- en adviesactiviteiten in Irak en Jordanië en samenwerking in het kader van de coalitie tegen IS, de hoofdmoot van het terrorisme-gerelateerde beleid van de NAVO. Hieronder wordt kort ingegaan op de situatie en de activiteiten van de NAVO in en rond Libië, Syrië, Irak, en Afghanistan.

III.1 Terrorisme en instabiliteit in Noordelijk Afrika

Libië

Op de NAVO-top in Warschau sprak de organisatie politieke steun uit voor de activiteiten van de Verenigde Naties in Libië en stelde zich op achter de regering van nationale eenheid als de enige legitieme regering van dit land. Ook was er een principeakkoord over een mogelijke rol voor de NAVO om de activiteiten van de EU in Libië en de Middellandse Zee aan te vullen of te ondersteunen. In het kader van de *European Union Naval Force Mediterranean* (NAVFORMED) tegen mensensmokkel, zou de NAVO bij kunnen dragen door middel van inlichtingenverzameling, surveillance en verkenningsactiviteiten of door versterking van de capaciteit van de Libische kustwacht en marine.⁴⁰

Ook werd tijdens de top in Warschau herhaald dat de NAVO bereid is de Libische regering van nationale eenheid te ondersteunen op het gebied van defensie en de ontwikkeling van de veiligheidsinstituten, zoals eerder toegezegd op de top in Wales.⁴¹ Die ondersteuning

38 'NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism', Brussels 2015. Zie: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_11/20151105_151105-ct-policy-guidelines.pdf>.

39 Zie: <<http://www.coedat.nato.int/>>.

40 Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>.

41 Ibidem.

is nodig om te voorkomen dat het ernstig verdeelde Libië met een zeer zwak centraal bestuur, een veilige haven voor jihadistische groeperingen wordt. Islamitische Staat (IS) heeft in de afgelopen jaren voet aan de grond gekregen, maar bleek, anders dan in Syrië en Irak, niet in staat grote gebieden onder haar gezag te krijgen. Begin 2017 verloor IS de stad Sirte, de belangrijke en enige stad van waaruit het in Libië opereerde. De grote hoeveelheden wapens die in Libië circuleren, vormen een bedreiging voor Europa.

III.2 Inzet in het Midden-Oosten en Afghanistan

Syrië en Irak

Als onderdeel van de coalitie tegen IS levert de NAVO onder meer AWACS-data⁴² die gebruikt worden bij het monitoren en analyseren van de situatie op de grond in Syrië en Irak. Daarnaast ondersteunen diverse individuele lidstaten de coalitie onder meer in de vorm van luchtaanvallen op IS, de inzet van *special forces* en de training van Koerdische milities, het Iraakse leger of gematigde rebellen in Syrië. Specifiek wordt getraind in het vinden en opruimen van *improvised explosive devices* (IEDs) dat na de bevrijding van door IS bezette gebieden van zeer groot belang is, zoals al is gebleken in Mosoel en omgeving.⁴³

In 2017 verloor IS niet alleen in het noorden van Irak, maar ook elders in Syrië en Irak veel terrein. De militaire slagkracht van IS is ernstig verzwakt, mede door het ingrijpen van de door de VS geleide coalitie tegen IS en het ingrijpen van andere coalities (onder meer die onder leiding van Rusland). De extremistische organisatie is inmiddels verjaagd uit alle grote steden in Syrië en Irak. De grote vraag is hoe militaire interventie opgevolgd kan worden door een niet-militaire interventie die op middellange termijn vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio kan brengen. Een succesvol vredesproces gericht op een duurzaam staakt-het-vuren, machtsdeling en verzoening tussen de etnische en sektarische groeperingen in Syrië is een eerste voorwaarde. Daarbij kunnen lessen uit Afghanistan en Libië worden getrokken en met name de lessen over bevordering van de capaciteit van overheden om in veiligheid te kunnen voorzien. De ervaringen in deze landen laten zien dat het hierbij gaat om een lastig en lang traject en dat landen weliswaar zoveel mogelijk zelf moeten doen, maar dat buitenlandse steun gewenst is. De NAVO en de NAVO-lidstaten doen dit al in Irak.

Afghanistan

In Afghanistan leidde de NAVO van augustus 2003 tot december 2014 de *International Security Assistance Force* (ISAF). De transitie van deze stabiliseringsmissie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan bij de Afghanen zelf werd gelegd, begon in 2011 en werd in december 2014 formeel voltooid. Sindsdien draagt de NAVO bij aan de veiligheid in Afghanistan door middel van de *Resolute Support Mission* (RSM) die gericht is op het trainen, adviseren en ondersteunen van Afgaanse veiligheidstroepen en veiligheidsinstituten. Op de NAVO-top in Warschau in juli 2016 werd besloten dat RSM ook na 2016 gecontinueerd zal worden. Inmiddels worden afspraken gemaakt over voortzetting

42 Airborne Warning and Control Systems.

43 In het kader van *Defence and Related Capacity Building Initiative* bestrijkt de ondersteuning van de NAVO in Irak zeven aandachtgebieden: SSR, C-IED, EOD/ontmijning, ondersteuning voor civiel-militaire planning, cyber, geneeskundige ondersteuning, civiel-militaire *emergency planning*.

van militaire bijdragen na 2017.⁴⁴ De recente aankondiging van president Trump dat de VS zich zullen blijven inspannen voor een veilig en stabiel Afghanistan sluit hierbij aan en maakt de weg vrij voor militaire versterkingen en nieuwe diplomatieke en economische initiatieven.⁴⁵ Verwacht wordt dat de NAVO ook na beëindiging van de missie een civiele aanwezigheid in Afghanistan zal houden om de Afghaanse veiligheidsinstituties met advies en financiële middelen te blijven ondersteunen.⁴⁶ Daarmee moet worden voorkomen dat Afghanistan ooit weer een basis van *Al-Qaida* en andere jihadistische terroristen kan worden.

Dat de dreiging op de zuidflank gezien wordt als een dreiging waar de komende jaren rekening mee moet worden gehouden, mag blijken uit het besluit van de ministers van Defensie van de NAVO (februari 2017) om een steunpunt voor het Zuiden (*Hub for the South*) op te richten binnen het *Joint Force Command* van de NAVO in Napels. Dit steunpunt moet de NAVO helpen de dreiging en uitdagingen aan de zuidflank beter te monitoren. Naast deze hub is het naar de mening van de AIV voor de NAVO zaak om de situatie in Noordelijk Afrika, het Midden-Oosten en Afghanistan nauwlettend te volgen en partnerschappen met relevante actoren aan te gaan. De terroristische dreiging uit dit deel van de wereld houdt niet op bij de Middellandse Zee, zoals bleek in Parijs, Brussel, Berlijn en Barcelona. Daarnaast wordt NAVO-lidstaat Turkije dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van de burgeroorlogen in Syrië en Irak en de stroom van migranten, onder meer vanuit Afghanistan.

De door de NAVO gevolgde benadering van deze en andere *out of area*-dreigingen was de afgelopen 15 jaar tweeledig: aan de ene kant een militaire benadering en aan de andere kant een benadering die gericht is op opbouw van de veiligheidsinstellingen. De toegevoegde waarde van de NAVO ligt onder meer op het gebied van veiligheidsexpertise en het optreden in een *non-permissive environment*. Ook in de toekomst zullen beide benaderingen noodzakelijk blijven om de dreiging aan de zuidflank het hoofd te kunnen bieden.

44 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over verslag van de bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie op 29 juni 2017 en de beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan UNAMA, Den Haag, 20 juli 2017, p. 3.

45 Zie: <<https://www.nytimes.com/2017/08/21/world/asia/afghanistan-troops-trump.html>>.

46 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm>.

IV Van Wales via Warschau naar Brussel en verder

IV.1 Versterking *deterrence and defence posture*

De afgelopen jaren zijn de nodige maatregelen getroffen om invulling te geven aan het hernieuwde belang van de collectieve verdediging. Stond tijdens de top in Wales (september 2014) de *reassurance* van de oostelijke bondgenoten centraal en werd daarvoor het *Readiness Action Plan* (RAP) in het leven geroepen, op de top van Warschau (juli 2016) lag de nadruk – mede vanwege de verder verslechterde veiligheidssituatie – op *deterrence*. In het kader van het RAP werd een *stand by Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF, een multinationale brigade van ongeveer 5000 militairen) opgericht, deel uitmakend van de *NATO Response Force* (NRF) om indien nodig snel in actie te kunnen komen (één bataljon binnen 48 uur, de rest van de VJTF binnen vijf tot zeven dagen). De VJTF zou desgewenst ondersteund kunnen worden met onder meer eenheden van de luchtmacht, marine en *special forces* met een totale sterkte van ca. 13.000 militairen. De NRF omvat daarnaast *Immediate Follow on Forces* bestaande uit een *stand down* VJTF (reactietijd 30 dagen) en een *stand up* VJTF (reactietijd 45 dagen). De NATO's *Air Policing Mission* kreeg versterking en werd uitgebreid naar Roemenië. Daarnaast werd voor het eerst weer een aantal grote militaire oefeningen gehouden. In juni 2015 besloten de NAVO-ministers van Defensie tot aanpassing van de politieke en militaire besluitvormingsprocedures zodat de NAVO, indien nodig, sneller in actie kan komen. De Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) kreeg de bevoegdheid 'to prepare troops for action as soon as a political decision is made'. Tevens werd een nieuw concept voor *advance planning* goedgekeurd.⁴⁷ Acht *NATO Force Integration Units* (NFIUs) in Estland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Bulgarije en twee nieuwe hoofdkwartieren in Polen en Roemenië moeten een snelle ontplooiing mogelijk maken.

Op de top van Warschau viel het besluit om NAVO-militairen in het oostelijk deel van het bondgenootschap prominenter aanwezig te laten zijn zonder dat tot permanente stationering werd overgegaan, aangezien dat in strijd zou zijn met de *NATO-Russia Founding Act* (1997)⁴⁸. De lidstaten kwamen overeen om in het kader van de zogenaamde *Enhanced Forward Presence* (EFP) vier multinationaal samengestelde bataljons met

47 Statement by NATO Defence Ministers, 25 June 2015 'To enhance the ability to respond quickly and effectively to any contingency, we have significantly adapted our advance planning. We have also adapted our decision making procedures to enable the rapid deployment of our troops'. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en>.

48 'NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. Accordingly, it will have to rely on adequate infrastructure commensurate with the above tasks. In this context, reinforcement may take place, when necessary, in the event of defence against a threat of aggression and missions in support of peace consistent with the United Nations Charter and the OSCE governing principles, as well as for exercises consistent with the adapted CFE Treaty, the provisions of the Vienna Document 1994 and mutually agreed transparency measures. Russia will exercise similar restraint in its conventional force deployments in Europe'. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May 1997. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm>.

roulerende eenheden te stationeren in Estland, Letland, Litouwen en Polen. Zeventien NAVO-landen leveren eenheden voor deze bataljons. De deelname van zoveel bondgenoten geeft uitdrukking aan de onderlinge solidariteit maar doet afbreuk aan de militaire effectiviteit. Tevens werd besloten een multinationale brigade in Roemenië te legeren waaraan Bulgarije, Canada, Duitsland, Nederland, Turkije en de VS een bijdrage leveren, ook wel *Tailored Forward Presence* genoemd.

In Wales en Warschau hebben de lidstaten tevens afspraken gemaakt over een aantal niet-conventionele dreigingen. Voor de eerste maal werd vastgelegd dat een hybride aanval, ook als geen sprake is van reguliere militaire inzet, beschouwd zou kunnen worden als een situatie waarbij artikel 5 van het NAVO-verdrag aan de orde is.⁴⁹ In Wales werd de *Enhanced Cyber Defence Policy* goedgekeurd en bepaald dat *cyber defence* onderdeel uitmaakt van de collectieve verdediging waarbij artikel 5 kan worden ingeroepen. Offensieve cyberoperaties zijn thans geen onderdeel van de NAVO-strategie. Naar de mening van de AIV zouden de offensieve cybercapaciteiten van afzonderlijke NAVO-landen een belangrijke rol moeten spelen als bijdrage aan afschrikking.

Op het gebied van cyberveiligheid ligt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van nationale netwerken en infrastructuur bij de lidstaten zelf. De NAVO concentreert zich op de verdediging van de communicatie- en informatiesystemen van het bondgenootschap en de uitwisseling van informatie en kan lidstaten bijspringen met *NATO Cyber Rapid Reaction Teams*.⁵⁰ In Warschau werd cyber erkend als vierde operationeel domein, 'we affirm NATO's defensive mandate, and recognise cyberspace as a domain of operations in which NATO must defend itself as effectively as it does in the air, on land, and at sea'.⁵¹

In de verklaring van Warschau werd de rol van kernwapens iets sterker aangezet. De gebruikelijke mantra 'as long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance' werd herhaald. Maar waar eerder werd gesteld dat 'the circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote', luidde de passage in de slotverklaring in Warschau: (...) 'the circumstances in which NATO might have to use nuclear weapons are extremely remote', waarmee de NAVO een signaal richting Rusland lijkt te willen afgeven.⁵² De verklaring noemt ook voor het eerst omstandigheden waarin inzet aan de orde zou kunnen zijn: 'If the fundamental security of any of its members were to be threatened however, NATO has the capabilities and resolve to impose costs on an adversary that would be unacceptable and far outweigh the benefits that an adversary could hope to achieve'.⁵³

49 'The Alliance and Allies will be prepared to counter hybrid warfare as part of collective defense. The Council could decide to invoke Article 5 of the Washington Treaty', Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>.

50 Judy Dempsey, 'Can Europe Deal With Cyberattacks?', May 17, 2017. Zie: <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/69992/>>.

51 Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>.

52 Michael Turner, 'Deterring to Defend. NATO After the Warsaw Summit', Brussels 2016, p. 51.

53 Ibidem.

De NAVO-top in mei 2017 in Brussel had een beperkte agenda: de opening van het nieuwe hoofdkwartier en kennismaking met de nieuwe Amerikaanse president. In die zin was deze top onvergelijkbaar met die van Wales en Warschau. Het optreden van president Trump – het feit dat hij de andere NAVO-landen de mantel uitveegde over hun defensiebudget en artikel 5 ongenoemd liet – leek een nieuwe fase in de trans-Atlantische relatie in te luiden.⁵⁴ De tijdens de top van Wales gemaakte afspraak over de 2%-norm werd herbevestigd en er werd een monitoringrapportage overeengekomen.⁵⁵ Mede om president Trump tegemoet te komen werd het besluit genomen om de NAVO als organisatie deel te laten nemen aan de anti-IS coalitie en het bondgenootschap in te zetten voor contraterrorisme.

IV.2 Scenario's

Het kabinet heeft de AIV verzocht in te gaan op de vraag hoe de NAVO zich zou moeten opstellen bij provocaties en conflictsituaties beneden de drempel van artikel 5 van het NAVO-verdrag. In de actuele, diffuse veiligheidsconstellatie, met veiligheidsdreigingen aan de oost- en de zuidflank van het bondgenootschap, een onvoorspelbaar Amerikaans leiderschap, een verdeelde EU, terroristische dreigingen en hybride oorlogvoering zijn uiteenlopende scenario's denkbaar waarin deze situatie zich zou kunnen voordoen.⁵⁶

Het hoogste besluitvormingsorgaan is de Noord-Atlantische Raad (NAR), die op ministers- of ambassadeursniveau bijeenkomt (of op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders tijdens een top). De agenda van de Raad is gericht op bespreking van de voornaamste crisisgebieden, waartoe vaak internationale vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de EU, de VN, de Afrikaanse Unie, Australië, Oekraïne en China, worden uitgenodigd. Tot de inzet van militaire middelen en andere maatregelen wordt binnen het bondgenootschap op politiek niveau beslist. Tussen de bondgenoten vindt doorlopende informatie-uitwisseling en discussie plaats, mede met het oog op mogelijke preventie in een vroeg stadium van een crisissituatie. Het is van groot belang dat alle landen hier ruimhartig aan bijdragen. Het vormt immers het bindmiddel voor onderlinge cohesie en solidariteit. Bij oplopende spanningen kan een lidstaat eerst een beroep doen op artikel 4: 'The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened'. De afgelopen jaren is dit artikel enkele malen ingeroepen, bijvoorbeeld in 2014 door Polen om de spanningen in Oekraïne te bespreken en in 2015 door Turkije in verband met de terroristische aanslagen in het land.

Artikel 5 omschrijft de zogenaamde bijstandsclausule: 'Parties agree that an armed attack

54 'Highlights: In Brussels, Trump Scolds Allies on Cost-Sharing, and Stays Vague on Article 5', May 25, 2017. Zie: <https://www.nytimes.com/2017/05/25/world/europe/trump-brussels-nato.html?_r=0>.

55 1. Hoe de verhoging tot minimaal 2% BBP en de investeringsquote van 20% wordt bereikt; 2. In welke mate additionele financiële middelen zullen worden gebruikt om capaciteiten aan te schaffen waar de NAVO om vraagt; 3. Welke bijdragen aan missies en operaties binnen en buiten NAVO-kader voor het komende kalenderjaar in de planning staan. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over verslag van de speciale bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten op 25 mei 2017 te Brussel, Den Haag 15 juni 2017, p. 2.

56 In dit advies worden onder de 'zuidflank' de volgende regio's verstaan: Noordelijk Afrika en het Midden-Oosten.

against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area'. In de afgelopen decennia is als eerder vermeld artikel 5 slechts één maal ingeroepen, namelijk in 2001 na de aanval op de Twin Towers en het Pentagon.⁵⁷ Overigens is het aan de bondgenoten individueel ter beoordeling op welke wijze bijstand wordt verleend. Het staat dus niet op voorhand vast dat dit met militaire middelen gebeurt.

Indien de NAVO tot militaire inzet zou besluiten dan doorloopt het NAVO-besluitvormingsproces verschillende stadia met een rol voor de NAR, SACEUR, het Militair Comité en de parlementen van de NAVO-landen. Mede omdat binnen de NAVO de consensusregel van toepassing is, kan de politieke besluitvorming geruime tijd in beslag nemen, hetgeen problematisch is als de VJTF binnen een kort tijdsbestek ter plekke moet zijn. Het militaire advies, op basis waarvan de NAR besluiten neemt, moet ook aspecten omvatten die beantwoorden aan de hedendaagse complexiteit van crisissituaties en het hybride karakter van moderne oorlogvoering, waaronder desinformatie en eventuele cyberdreigingen. De besluitvormingsprocedures moeten dan ook regelmatig en tot op het hoogste niveau worden beoefend en getest op snelheid en doelmatigheid. De slagvaardigheid van het bondgenootschap wordt uiteindelijk bepaald door de mate van politieke overeenstemming tussen de hoofdsteden.

De AIV vraagt in het bijzonder aandacht voor de positie van de nationale parlementen wier instemming nodig is om een breed draagvlak te scheppen voor risicovolle militaire inzet. Dat is gegeven de uiteenlopende opvattingen tussen de bondgenoten niet op voorhand een uitgemaakte zaak. In het advies nr. 96 'Inzet van snelle reactiemachten' heeft de AIV gewezen op het belang om de volksvertegenwoordiging zo royaal mogelijk te informeren en maximaal te betrekken indien militaire inzet aan de orde is, desnoods vertrouwelijk indien een publiek debat niet mogelijk is. Dat geldt ook voor de inzet van de VJTF in een artikel-5 situatie of bij oplopende spanningen. In hetzelfde advies heeft de AIV het parlement aanbevolen jaarlijks uitgebreid stil te staan bij het toewijzen van eenheden aan onder andere de NRF/VJTF.⁵⁸ Als een beroep wordt gedaan op artikel 5 van het NAVO-verdrag is artikel 97 van de Grondwet van toepassing, waarin is vastgelegd dat er een krijgsmacht is 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de internationale rechtsorde'. In dit artikel is niets bepaald ten aanzien van de rol van de volksvertegenwoordiging, in tegenstelling tot artikel 100 van de Grondwet, waaraan het parlement een materieel instemmingsrecht ontleent. In de afgelopen decennia is door de Tweede Kamer met enige regelmaat van gedachten gewisseld over de rol van het parlement bij de inzet van de krijgsmacht. Dergelijke debatten zijn de afgelopen jaren niet gevoerd, hoewel daarvoor naar het oordeel van de AIV wel alle aanleiding is vanwege de verslechterde internationale veiligheidssituatie, het beroep dat waarschijnlijk in toenemende mate zal worden gedaan op de Nederlandse krijgsmacht en de noodzakelijke verdieping van de Europese defensiesamenwerking.

57 Edgar Buckley, 'Invoking Article 5', zie: <[http:// www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html](http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html)>.

58 AIV-advies, nr. 96, 'Inzet van snelle reactiemachten', Den Haag, oktober 2015, pp. 42-45.

Enkele scenario's

De AIV acht verschillende scenario's denkbaar waarbij sprake zou kunnen zijn van Russische betrokkenheid, die mogelijk een reactie van de NAVO vereisen. Hierna worden de volgende scenario's (niet limitatief) aan de orde gesteld: een onbedoeld incident, een digitale aanval, dreigen met een nucleaire aanval, een aanval op een niet-NAVO land en een militaire interventie in een NAVO-land.

Onbedoeld incident

Een incident waarbij militaire vliegtuigen van Rusland en NAVO-bondgenoten met elkaar in botsing komen - een militair-militair incident - zou onbedoeld op een militaire confrontatie kunnen uitlopen.⁵⁹ De afgelopen jaren hebben NAVO-vliegtuigen regelmatig Russische vliegtuigen gevolgd en onderschept.⁶⁰ Het neerhalen van een Russisch jachtvliegtuig op 24 november 2015 door Turkije is een incident dat in potentie op een militaire confrontatie had kunnen uitdraaien. Een confrontatie kan ook het gevolg zijn van een militair-civiel incident. Russische militaire vliegtuigen vliegen regelmatig zonder ingeschakelde transponders, dat vergroot de kans op botsingen met civiele vliegtuigen.⁶¹ Sinds de annexatie van de Krim worden aanzienlijk meer militaire activiteiten ontplooid in de Baltische Zee, de Zwarte Zee, de Noordelijke IJszee, de Atlantische Oceaan en nabij de grens tussen Rusland en NAVO-bondgenoten. Ook daardoor neemt de kans op onbedoelde escalatie toe.⁶²

Digitale aanval

Een digitale aanval van Russische zijde zou eveneens tot een militaire confrontatie kunnen leiden. Er kan een diffuse situatie ontstaan waarbij het onduidelijk is of een digitale aanval kan worden aangemerkt als een *armed attack* in de zin van artikel 5 van het NAVO-Verdrag (en artikel 51 van het VN-Handvest). In de *NATO Wales Summit Declaration* wordt hierover gesteld: 'Cyberattacks can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security, and stability. Their impact could be as harmful to modern societies as a conventional attack. We affirm therefore that cyber defence is part of NATO's core task of collective defence. A decision as to when a cyber-attack would lead to the invocation of Article 5 would be taken by the North Atlantic Council on a case-

59 'With the increase of military activities in the region there is also the risk of unintentional escalation as a result of miscommunication or miscalculation. Incidents in the Baltic and Black Seas, involving fighter aircraft conducting high-speed passes of warships, aggressive interceptions of reconnaissance aircraft, and other encounters continue to carry a risk to life, as has been clearly demonstrated by the Turkish downing of a Russian aircraft over its Syrian border last November, in: Thomas Frear, Denitsa Raynova, 'Russia-West Military Incidents: Skirting the Law', 7 December 2016. Zie: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/russia-west-military-incidents-skirting-the-law_4270.html>.

60 In 2016 zijn 780 keer NAVO-vliegtuigen vanaf Europese vliegbases in actie gekomen. Lizzie Deardan, 'Russian planes intercepted EU Europe fighter jets scrambled bombers', 22 April 2017. Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/nato-russian-planes-intercepted-eu-europe-fighter-jets-scrambled-bombers-raf-typhoons-alaska-putin-a7696561.html>>.

61 Overigens is dit niet illegaal aangezien militaire vliegtuigen niet onder de regels van de Civil Aviation Organisation vallen.

62 Lukasz Kules, Thomas Frear, Denitsa Raynova, 'Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action', European Leadership Network, November 2016, p. 7.

by-case basis'.⁶³ Daarmee volgt de NAVO de benadering die eerder door de AIV en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken(CAVV) is aanbevolen en in de *Tallinn Manual* is vastgelegd.⁶⁴ De drempel voor het invoeren van artikel 5 is evenwel hoog. De AIV en CAVV kwamen tot de volgende conclusie: 'Het is [...] denkbaar dat een serieuze georganiseerde digitale aanval op essentiële functies van de staat kan worden aangemerkt als een 'gewapende aanval' in de zin van artikel 51, indien deze mogelijk of daadwerkelijk leidt tot ernstige verstoring van het functioneren van de staat of tot ernstige en langdurige gevolgen voor de stabiliteit van de staat. Hierbij moet sprake zijn van een (aanhoudende poging tot) ontwrichting van de staat en/of de samenleving en niet slechts een belemmering of vertraging bij het normaal uitvoeren van taken [...]'.⁶⁵

De NAVO beschouwt de te nemen maatregelen bij zowel een cyberaanval als bij een andere niet-kinetische hybride aanval primair als een verantwoordelijkheid van het aangevallen land. Vanuit de NAVO kan ondersteuning worden geleverd, al dan niet via consultatie in het kader van artikel 4. Ook ingeval van een niet-kinetische hybride aanval is NAVO-inzet in het kader van artikel 5 niet uitgesloten. In de *NATO Wales Summit Declaration* is bepaald dat het bondgenootschap en de bondgenoten 'will be prepared to counter hybrid warfare as part of collective defence. The Council could decide to invoke Article 5 of the Washington Treaty'.⁶⁶ Volgens Keir Giles leidt de Russische manier van optreden tot 'the specific question of when, or whether, hostile action in information space or cyberspace constitutes an act or state of war'.⁶⁷ In geval van een digitale aanval laat zich dat lastig vaststellen en wordt de NAVO gesteld voor vragen als: wie is de agressor, is er sprake van een artikel 5-situatie, op welke wijze moet de NAVO reageren en wat is een proportionele tegenreactie (een symmetrisch of asymmetrisch antwoord), op welk moment moet de NAR een besluit nemen?⁶⁸

Ook andere vormen van hybride oorlogvoering door Rusland kunnen tot vergelijkbare onduidelijkheid leiden en het plannings- en besluitvormingsproces van de NAVO voor lastige vraagstukken stellen. Hierdoor zal tussen de NAVO-bondgenoten verdeeldheid

63 Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014. Zie: <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

64 AIV & CAVV-advies nr. 77/22, 'Digitale oorlogvoering, Den Haag, december 2011. Zie ook: M.N. Schmitt, (Ed.), *Tallinn manual on the international law applicable to cyber warfare*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 258. De *Tallinn manual* bevat een analyse over de toepasbaarheid van internationaal recht op het gebied van *cyber warfare*.

65 Volgens deze benadering werd bij de grootscheepse (kortdurende) cyberaanvallen op Estland in 2007 op overheids-, financiële en economische instellingen, de artikel 5-drempel niet overschreden.

66 Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014. Zie: <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

67 Keir Giles, 'Handbook of Russian Information Warfare', Fellowship Monograph. Research Division NATO Defense College. Rome, November 2016, p. 76.

68 F. Stephen Larrabee e.a., *Russia and the West After The Ukrainian Crisis. European Vulnerabilities to Russian Pressures*, RAND Corporation Santa Monica, 2017, p. 11.

kunnen ontstaan over de vraag of en hoe de NAVO moet reageren (is een collectieve reactie gewenst, wel of niet militair, hoe te handelen als de agressor onbekend is). Volgens Binnendijk e.a. kiest Rusland met opzet voor een hybride benadering 'to achieve aims without war by staying below NATO's threshold for reaction, dividing Europeans from each other as well as from their North American allies, and slowing, if not outright blocking, NATO decision-making and unity of purpose'.⁶⁹

Dreigen met een nucleaire aanval

Het dreigen met een nucleaire aanval is een derde scenario, waarbij de kernwapens niet alleen voor afschrikking worden gebruikt, maar ook om te intimideren en te chanteren.⁷⁰ In 2013 maakte een nucleaire aanval op Zweden onderdeel uit van een Russische oefening.⁷¹ Aan Denemarken is te verstaan gegeven dat, als het raketverdedigingssystemen zou plaatsen op oorlogsbodems, 'Danish warships will be targets for Russian nuclear missiles', aldus de Russische ambassadeur in Kopenhagen.⁷² Poetin verwees, als gezegd, verder expliciet naar Ruslands nucleair potentieel tijdens de annexatie van de Krim.

Aanval op een niet-NAVO land

Inroeping van artikel 4 is ook denkbaar in geval van een Russische aanval op een niet-NAVO bondgenoot. Indien het Finland of Zweden zou betreffen – beide lid van de EU – ligt consultatie voor de hand omdat beide landen nauw samenwerken met het bondgenootschap. Mogelijk wordt in een dergelijke situatie ook de wederzijdse bijstandsclausule van de EU (artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) ingeroepen. Indien het om landen als Oekraïne, Georgië of delen van voormalig Joegoslavië zou gaan, zal van geval tot geval bezien moeten worden welke actie van NAVO-zijde passend is.

Er bestaat een risico dat met plotselinge verheviging van de strijd in het oosten van Oekraïne stap voor stap delen van dat land onder feitelijk beheer van Rusland komen. Indien de opbouw van snel inzetbare Russische troepen nabij Oekraïne toeneemt, worden de kansen voor Rusland op militair succes bij het ondergraven van de onafhankelijkheid van dat land groter. De respectering van de integriteit van Oekraïne, die in het Boedapest Memorandum uit 1994 is gegarandeerd door de VS, het VK en Rusland zelf, is in het belang van de veiligheid en geloofwaardigheid van de leden van de NAVO en de EU.

Militaire interventie in een NAVO-land

Een vijfde scenario betreft een conventionele militaire interventie in een NAVO-land, in de vorm van een verrassingsaanval vanuit bijvoorbeeld een *snap exercise*. Deze interventie zou in de Russische doctrine altijd gepaard gaan met verschillende andere activiteiten zoals weergegeven in het schema over hybride oorlogvoering, zoals informatie-

69 Hans Binnendijk e.a. 'Alliance Revitalized: NATO for a New Era, The Washington Project, April 2016, p. 21.

70 Jacek Durkalec, 'Russia's evolving nuclear strategy and what it means for Europe', European Council on Foreign Affairs, 5th July 2016. Zie: <http://www.ecfr.eu/article/commentary_russias_evolutionary_nuclear_strategy_and_what_it_means_for_europe>.

71 Damien Sharkov, 'Russia Practiced Nuclear Strike on Sweden: NATO Report', April 2, 2016. Zie: <<http://www.newsweek.com/russia-practiced-nuclear-strike-sweden-nato-report-422914>>.

72 'Russia threatens to aim nuclear missiles at Denmark ships if it joins NATO shield', March 22, 2015. Zie: <<http://www.reuters.com/article/us-denmark-russia-idUSKBNOMI0ML20150322>>.

en propagandamaatregelen en digitale aanvallen. De geografische nabijheid, hogere gereedheid, de mogelijkheid om snel troepen aan te voeren uit andere militaire districten en een sneller besluitvormingsproces verschaffen Rusland een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de NAVO. In verschillende studies is uiteengezet hoe kwetsbaar in het bijzonder de Baltische staten zijn en hoe lastig het is voor de NAVO om deze landen in geval van nood effectief bij te staan. Rusland zou een strook land kunnen innemen op de grens van Litouwen met Polen tussen Kaliningrad en Wit-Rusland, de zogenaamde *Suwalki-gap* met een lengte van ruim 100 kilometer.⁷³ Rusland zou de *Suwalki-gap* vanuit Kaliningrad en Wit-Rusland kunnen afsluiten en het zo voor de NAVO onmogelijk maken versterkingen over land en door de lucht aan te voeren.



De uitbreiding en stationering van Russische raket(verdedigings-)systemen in Kaliningrad vormen een belangrijke belemmering voor de NAVO om de Baltische Staten te hulp te schieten omdat het gebruik van het land, de zee of het luchtruim deels onmogelijk is. Rusland heeft met de inrichting van deze *Anti-Access and Area Denial*-zones (A2/AD) de militaire balans in de Baltische Regio ingrijpend gewijzigd en de invloed in de Zwarte Zee, het Oostelijk Middellands Zeegebied en het Midden-Oosten aanzienlijk vergroot. Hierdoor rijst de vraag of de NAVO luchtoverwicht kan krijgen in strategisch belangrijke theaters, met name in de Baltische staten en voorts in onder meer een belangrijk deel van het gebied rond de Zwarte Zee, het noordelijk deel van Polen en delen van Turkije.⁷⁴ In tegenstelling tot de Baltische staten kan het gebied rond de Zwarte Zee overigens versterkt worden via land en de lucht. De Zwarte Zee kan bovendien worden bereikt via de Dardanellen die onder controle staan van NAVO-lid Turkije, waarmee de samenwerking overigens in toenemende mate stroef verloopt.⁷⁵

73 Agnia Grigas, NATO's Vulnerable Link in Europe: Poland's Suwalki Gap, February 9, 2016. Zie: <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-s-vulnerable-link-in-europe-poland-s-suwalki-gap>>.

74 Rem Korteweg, Sophia Besch, 'No denial: How NATO can deter a creeping Russian threat Insight', 9 February 2016. Zie: <<https://www.cer.org.uk/insights/no-denial-how-nato-can-deter-creeping-russian-threat>>.

75 Octavian Manea, Dealing with the Access-Denial Challenge in Europe, 5 October 2016. Zie: <<http://defencematters.org/news/dealing-access-denial-challenge-europe/1137/>>.

Tot slot

Ook de instabiele politieke situatie in een aantal Balkanlanden, bijvoorbeeld in Kosovo, zou bij oplopende spanningen aanleiding kunnen zijn voor Rusland zich actief te mengen in de binnenlands politieke situatie.⁷⁶ De situatie is volatiel vanwege achterblijvende sociale en economische ontwikkelingen, politieke en etnische verdeeldheid en zwakke democratische structuren. Naast beïnvloeding door Rusland (maar ook: China, Turkije en de Golfstaten) worden de Balkanlanden geconfronteerd met de destabiliserende effecten van irreguliere migratie en terrorisme. Onzekerheid over de werkelijke betrokkenheid van de Europese landen en twijfels bij de geloofwaardigheid van toetredingsperspectieven, lijken in een aantal landen ruimte te bieden voor interne en externe krachten die zich verzetten tegen de democratische hervormingsagenda en verdere integratie van de regio in de Euro-Atlantische (veiligheids-) structuren.⁷⁷ De EU is met respectievelijk de European Union Force (EUFOR) Althea (600 militairen), de European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), de toetredingsonderhandelingen en hervormingsagenda nauw betrokken bij de regio. Met de Kosovo Force (KFOR (4300 militairen), het *Partnership for Peace* en capaciteit ondersteunende activiteiten heeft de NAVO directe betrokkenheid bij de Balkanlanden. Veiligheidspolitieke spanningen in deze regio vragen niet op de eerste plaats om militaire oplossingen, maar nopen ook in NAVO-verband tot een alerte en proactieve opstelling ter voorkoming van escalatie.

Wat de zuidflank betreft dient eveneens rekening te worden gehouden met een situatie waarin artikel 4 of 5 ingeroepen zou kunnen worden, zoals Turkije in 2015 heeft gedaan toen het werd geconfronteerd met terroristische aanslagen. Een beroep op artikel 4 of 5 is bijvoorbeeld denkbaar indien een terroristische groep (met vertakkingen in Europa) een aanval met een gegijzeld passagiersvliegtuig zou uitvoeren op een van de bondgenoten. Met een beroep op artikel 4 kan de solidariteit van het bondgenootschap tot uitdrukking worden gebracht en een uitwisseling van inlichtingen (met name met de VS) tot stand komen. In een dergelijk geval liggen uitgebreide consultaties voor de hand en zal waarschijnlijk intensieve samenwerking met de EU plaatsvinden.

De AIV is van mening dat regelmatige oefeningen met betrokkenheid van onder meer de NAR, SACEUR, het Militair Comité en de nationale parlementen van de NAVO-landen cruciaal zijn om in voorkomend geval adequaat te kunnen handelen. Bij deze oefeningen zal vooral de besluitvorming bij conflictsituaties beneden de drempel van artikel 5 van het NAVO-verdrag, zoals cyberaanvallen, aan de orde moeten komen.

IV.3 Appreciatie maatregelen Wales en Warschau - geloofwaardige afschrikking met militaire middelen

Afschrikking kan worden gerealiseerd door inzet van militaire en niet-militaire machtsmiddelen. Niet-militaire machtsmiddelen omvatten bijvoorbeeld diplomatieke- en economische sancties en het ontzeggen van de toegang tot het betalingssysteem SWIFT. Afschrikking met militaire middelen kan worden nagestreefd door *deterrence by*

76 Zie ook: Arend Jan Boekestijn, 'Zal Poetin zich kunnen beheersen', Raam op Rusland, 16 februari 2017, zie: <<https://raamoprusland.nl/dossiers/geopolitiek/462-zal-poetin-zich-kunnen-beheersen>>.

77 Sabina Lange, Zoran Nechev and Florian Trauner, 'Resilience in the Western Balkans', ISS report no. 36, August 2017.

denial en door *deterrence by punishment*.⁷⁸ De eerste strategie is preventief en tracht een tegenstander ervan te overtuigen dat het niet mogelijk is zijn doel te bereiken. Deze strategie vereist een duidelijk zichtbare, sterke conventionele aanwezigheid van de verdediger in de gebieden die de agressor zou kunnen aanvallen. *Deterrence by punishment* veronderstelt dat een tegenstander ervan kan worden overtuigd dat een bereikt doel slechts tijdelijke waarde heeft en er altijd een reactie volgt die het behaalde voordeel meer dan teniet doet. Het bezit van kernwapens draagt bij aan beide vormen van afschrikking.

Effectieve afschrikking met militaire middelen berust op drie pijlers: *capabilities* (voldoende militaire slagkracht hebben om de tegenstander zijn nagestreefde doel te ontzeggen), *credibility* (de tegenstander ervan overtuigen dat zo nodig alle middelen kunnen en zullen worden ingezet) en *communication* (heldere communicatie over de bereidheid zo nodig alle middelen in te zetten). Een van de adviesvragen beoogt een antwoord te krijgen op de effectiviteit van de tijdens de topbijeenkomsten van Wales en van Warschau afgesproken maatregelen op het gebied van afschrikking met militaire middelen. Deze maatregelen dienen dan ook getoetst te worden aan deze drie pijlers. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een mogelijke Russische inval in een van de Baltische staten waar de NAVO het meest kwetsbaar is?

Verscheidende studies betogen dat de door de NAVO getroffen maatregelen niet toereikend zijn om het hoofd te bieden aan eventuele Russische agressie. De RAND-studie *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank* maakt inzichtelijk hoe kwetsbaar de Baltische staten zijn voor een Russische aanval. Binnen 60 uur zouden Tallinn of Riga kunnen zijn ingenomen waarbij de NAVO slechts over een beperkt aantal, weinig aantrekkelijke, opties beschikt: een gewapend antwoord, het dreigen met escalatie of toegeven waardoor niet alleen één of meer Baltische staten worden opgegeven maar tegelijkertijd de toekomst van de NAVO op het spel komt te staan.⁷⁹ Om dit scenario te voorkomen zouden zeven brigades, waaronder drie tankbrigades, in de Baltische Staten aanwezig moeten zijn met voldoende ondersteunende eenheden zoals artillerie en adequate luchtsteun.

Het is de vraag of Europese NAVO-lidstaten thans in staat zijn inzetbare brigades binnen korte tijd op de been te brengen. Volgens Michael Shurkin zullen landen als Frankrijk, Duitsland en het VK daartoe niet of nauwelijks in staat zijn. In een nieuwe RAND-studie *The abilities of the British, French and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*, schetst hij een ontluisterend beeld: '(...) expectations for European contributions to defending the Baltic nations must be low. Beyond rushing initial units of light infantry into theater, perhaps to serve as a tripwire force (the three armies could probably generate light companies within a day), they would have a hard time generating armored forces quickly and subsequently sustaining their forces. A single armored brigade each appears to represent a maximum sustainable effort'.⁸⁰ Duitsland zou waarschijnlijk

78 Wesley Clark, Jüri Luik, Egon Ramms, Richard Shireff, 'Closing NATO's Baltic Gap, Report RKK/ICDS, Tallinn, May 2016, p. 14.

79 David A. Shlapak en Michael W. Johnson, 'Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics, RAND Corporation, 2016.

80 Michael Shurkin, *The abilities of the British, French and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*, RAND Corporation, 2017, p. 9.

een maand nodig hebben om een gemechaniseerde brigade gereed te hebben voor inzet, Frankrijk enkele weken tot een maand en het VK 30 tot 90 dagen. Dit is volgens deskundigen vooral zorgwekkend omdat er geen alternatief is voor voorwaarts ontplooiden tankeenheden.⁸¹

Julian Lindley-French schetst in *NATO: The Enduring Alliance 2016* een scenario waarbij de VS verwickeld zijn in een conflict met China in de Zuid-Chinese Zee en tegelijkertijd grootscheepse Russische oefeningen worden gehouden bij het schiereiland Kola, bij Kaliningrad, Wit-Rusland, aan de grens met Oekraïne en bij de Zwarte Zee. Als de NAR bij wijze van tegenmaatregel besluit de VJTF *on notice to move* te plaatsen, zou Rusland dit kunnen opvatten als daad van agressie en zowel aan Litouwse als aan Poolse zijde van de *Suwalki-gap* land kunnen innemen om zo de doorgang naar Kaliningrad veilig te stellen. Als vervolgens de NAVO dreigt met artikel 5 zou Rusland als tegenreactie kunnen dreigen met een nucleaire aanval op Europese steden. In dit korte tijdsbestek zou de NAVO niet in staat zijn om de VJTF al ter plaatse te hebben en door de sterk verbeterde Russische A2/AD-capaciteiten zouden NAVO-vliegtuigen het Russische luchtruim niet zonder grote verliezen kunnen binnendringen. Lindley-French verwacht dat de NAVO in een dergelijk scenario onder druk van een dreiging met nucleaire raketten, zal toegeven.⁸² Verder is hij van mening dat de NAVO-landen een principiële discussie zouden moeten voeren over de vraag wat afschrikking vandaag de dag precies behelst.⁸³

Jens Ringsmose en Sten Rynning zijn al even weinig optimistisch in *Can NATO's new Very High Readiness Joint Task force deter*. Zij beschouwen de optelling tot 40.000 militairen voor de NRF als een geval van creatieve boekhouding omdat het gros van de eenheden (de *Initial Follow on Forces Group*) pas inzetbaar is na een periode van 30-45 dagen.⁸⁴ De daarna volgende *Follow on Forces* zullen zelfs aanzienlijk meer tijd nodig hebben om inzetbaar te zijn. Daarnaast stellen ze dat voor de NAVO de te prefereren *deterrence by denial*⁸⁵ niet zal werken omdat de thans voorziene troepensterkte daarvoor ten ene male onvoldoende is en het bondgenootschap noodgedwongen moet terugvallen op *deterrence by punishment*. Deze zwakke opstelling vergroot dus het risico dat kernwapens moeten worden ingezet. NAVO is met de VJTF geen partij voor de conventionele overmacht van Rusland. Niet alleen de voorwaarts ontplooiden multinationale bataljons, maar ook de VJTF en de Amerikaanse eenheden in het kader van het *European Reassurance Initiative* fungeren als *tripwire*. Ringmose en Rynning wijzen verder op het belang van snelle politieke besluitvorming om de inzet van de eerste eenheden van de VJTF binnen 48 uur mogelijk

81 Octavian Manea, Warsaw Summit: Why NATO Needs a heavy Defensive Ground Force, 11 July 2016. Zie: <<http://defencematters.org/news/deterrence-nato-needs-heavy-defensive-ground-force/969/>>.

82 Julian Lindley-French, *NATO: The Enduring Alliance 2016*. Warsaw, June, 2016.

83 'If NATO is to fulfil its mission the Alliance must not only fill the deterrence gaps, it must think anew about just what deterrence actually means and demands in the twenty-first century'. Zie: <<https://www.linkedin.com/pulse/closing-natos-deterrence-gaps-professor-dr-julian-lindley-french>>.

84 Jens Ringsmose en Sten Rynning in 'Can NATO's new Very High Readiness Joint Task force deter', NUPI Policy Brief 15/2016, pp. 1-2.

85 *Deterrence by denial* impliceert dat de militaire sterkte aan eigen (NAVO) zijde zodanig is, dat de tegenstander ervan kan worden overtuigd dat geen voordeel kan worden behaald met een aanval. *Deterrence by punishment* impliceert dat de tegenstander ervan kan worden overtuigd dat een behaald voordeel na een aanval slechts tijdelijk is en er altijd een (NAVO) reactie volgt die het voordeel meer dan teniet doet.

te maken.⁸⁶ Oostelijke bondgenoten zullen een dergelijke besluit zo snel mogelijk willen nemen, terwijl Westelijke bondgenoten dit waarschijnlijk zo lang mogelijk zullen willen uitstellen.

Ook Wesley Clark, Jüri Luik, Egon Ramms en Richard Shirreff' betogen in *Closing NATO's Baltic Gap* dat de huidige opstelling van de NAVO weinig geloofwaardig is.⁸⁷ De reeks Russische oefeningen uit de afgelopen jaren zou laten zien dat scenario's waarin sprake is van een aanval op de Baltische staten, tot de mogelijkheden behoren. Volgens de schrijvers van deze studie zal het besluitvormingsproces van het bondgenootschap het altijd verliezen van Moskou. 'This can be compensated for by a larger forward presence, greater automaticity and adequate delegated authority, which so far has not been carried out by the level required'. SACEUR heeft namelijk wel de bevoegdheid 'to stage and prepare forces', maar niet 'to deploy and commit'. De opstellers van de studie stellen dat vooral de verkleining van de landstrijdkrachten van de NAVO-landen opmerkelijk is: 'Combat forces with sufficient firepower have been replaced with light capabilities better suited to expeditionary crisis response and counter-insurgency operations. NATO has limited capacity to conduct a combined arms battle at brigade level, let alone divisional or corps level'. Om een geloofwaardige afschrikking te realiseren zou in elk van de Baltische staten een eenheid van brigadesterkte met adequate slagkracht moeten worden gelegerd. Ook stellen ze voor de *air policing mission* in de Baltische staten om te zetten in een volwaardige luchtverdedigingsoperatie.⁸⁸

Michael Turner, voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de NAVO, stelt in *Deterring to Defend: NATO After The Warsaw Summit*, dat de NAVO de *rapid response capability* dient te versterken door een scala aan ingrijpende maatregelen zoals een oplossing te vinden voor de financiering van de VJTF (nu geldt het *costs lie where they fall*-principe), SACEUR *pre-authorization to deploy the VJTF* te geven, regeringen en parlementen regelmatig oefeningen te laten houden, de NAVO-commandostructuur te herzien, een antwoord te vinden op de A2/AD-capaciteit van Rusland, de *prepositioning* van materieel verder uit te breiden, (logistieke) belemmeringen weg te nemen om militair materieel en personeel zeer snel over landsgrenzen te verplaatsen (*Military Schengen*⁸⁹), grotere en meer realistische oefeningen te organiseren, een meer gestructureerde samenwerking met Finland en Zweden en het permanent stationeren van NAVO-eenheden in voormalige Warschaupact-landen.

86 Zie ook AIV advies, nr. 96 'Inzet van snelle reactiemachten', Den Haag, oktober 2015.

87 Wesley Clark e.a., p. 14. De opstellers van deze studie hielden al rekening met de stationering van bataljons in de Baltische staten. Dit zou in hun ogen evenwel niet voldoende zijn. 'These units should be 'battalion-plus' battle groups. They should have full manpower, combined arms, high firepower, high tactical mobility, a robust anti-armour capability, and organic Combat Support and Combat Service Support as artillery and tactical missiles, ground-based air defence, attack helicopters and other enablers. These units should have detailed and immediately executable plans (...), Rules of Engagement and the pre-authorization to respond to Russia's aggression immediately'. Wesley Clark e.a., 'Closing NATO's Baltic Gap', p. 22.

88 Wesley Clark, 'Closing NATO's Baltic Gap', p. 16.

89 Elisabeth Braw, 'A Schengen Zone for NATO - Why the Alliance Needs Open Borders for Troops'. Foreign Affairs, 6 juni 2016.

Alles overziende is de AIV van mening dat het zeer de vraag is of de op de NAVO-toppen van Wales en Warschau getroffen maatregelen op het gebied van *forward presence* voldoende afschrikkende werking hebben om Rusland ervan te weerhouden op enig moment met behulp van militaire inzet de invloedssfeer uit te breiden. *Deterrence by denial* steunt op de zichtbare omvang, kracht en locatie van de in vreedstijd voorwaarts ontplooiende eenheden. De multinationalaal samengestelde bataljons in de Baltische staten ontberen evenwel slagkracht en hebben uitsluitend een *tripwire*-functie.⁹⁰ Ook de VJTF – mocht die binnen de gestelde reactietijd in het inzetgebied kunnen zijn – bestaat grotendeels uit lichte eenheden en voegt onvoldoende slagkracht toe om een militaire krachtmeting met Russische troepen te winnen. De *Initial Follow On Forces Group* (IFFG) die de NRF completeert, kent lange reactietijden van 30 respectievelijk 45 dagen en biedt nauwelijks soelaas bij een verrassingsaanval. Bij de huidige *defence and deterrence posture* van de NAVO is een strategie van *deterrence by denial* dan ook niet geloofwaardig. Deze zwakke opstelling kan agressie uitlokken en vergroot het risico dat de verdediger een beroep moet doen op kernwapens.

De NAVO moet thans dus onvermijdelijk terugvallen op *deterrence by punishment*. Met deze strategie moet de echte slagkracht komen van inzetbare en beschikbare *follow-on-forces* in samenhang met nucleaire wapens en een geloofwaardige nucleaire strategie. Betrokkenheid van de VS is ook bij deze strategie cruciaal. Geloofwaardige *deterrence by punishment* veronderstelt dat genoemde *follow-on-forces* beschikbaar zijn en dat de NAVO eensgezind tot besluitvorming kan komen over militaire inzet met grote verliezen. Jarenlange bezuinigingen en een focus op lichte eenheden en *counter-insurgency*- en stabilisatie-missies hebben het vermogen van vooral de Europese NAVO-landen om in een *high intensity conflict* succesvol te kunnen optreden, ernstig aangetast. Op een groot aantal gebieden zouden jarenlang aanzienlijke verbeteringen noodzakelijk zijn om van een geloofwaardige *deterrence by punishment* te kunnen spreken en om de afhankelijkheid van kernwapens te verminderen.

De grootste kwetsbaarheid van een *deterrence by punishment*-strategie voor de NAVO ligt in de vereiste eensgezinde besluitvorming tijdens een militair conflict met Rusland. De vraag rijst of kan worden voorkomen dat Rusland, onder meer door (nucleaire) intimidatie en desinformatie, maximaal gebruik kan maken van het gebrek aan eensgezindheid, cohesie en solidariteit binnen de NAVO en daardoor een zekere verlamming in de NAVO-besluitvorming kan doen ontstaan. *Deterrence by punishment* is ook daarom aanmerkelijk risicovoller dan *deterrence by denial*.

Rusland is naar alle waarschijnlijkheid niet uit op een (langdurig) grootschalig conflict met de NAVO. In het geheel van afwegingen zullen daarbij niet-militaire factoren en risico's een rol kunnen spelen die Moskou tot voorzichtigheid manen, zoals de lasten voortvloeiend uit lopende interventies in Oekraïne en Syrië, het effect van verscherpte Westerse sancties op de economie en verzet onder de bevolking tegen een nieuw militair avontuur. Rusland kan wel regionaal, met name in het Baltisch gebied met nauwelijks strategische diepte, door snel en verrassend optreden een militair overwicht creëren. De AIV is van mening dat het grootste risico voor de NAVO ligt in een miscalculatie door Rusland. Rusland mag niet in de verleiding komen snel een voldongen feit te creëren door bijvoorbeeld een plotselinge inval in een van de Baltische staten.

⁹⁰ De ratio van de *tripwire* is niet zozeer gelegen in slagkracht, als wel in de politieke betekenis: namelijk de aanname dat Rusland niet bereid zal zijn de *tripwire* 'te overschrijden' omdat dit een militaire confrontatie met de NAVO betekent met (onaanvaardbare) risico's van escalatie en *punishment* in de vervolgfase.

Naar de mening van de AIV moet de NAVO-strategie dan ook zoveel mogelijk gericht zijn op *deterrence by denial*. Besluitvorming aan NAVO-zijde zal altijd (aanzienlijk) trager verlopen dan aan Russische zijde. Wil *deterrence by denial* geloofwaardig zijn, dan is het noodzakelijk de op roulatiebasis voorwaarts ontplooiende eenheden in met name de Baltische Staten te versterken. Hierbij kan worden gedacht aan een eenheid van brigadesterkte met voldoende slagkracht en luchtbescherming in elk van deze landen. Daarmee kan meer reactietijd worden verkregen om de VJTF te ontplooiën. Dit is te meer van belang omdat *pre-positioning* van materieel van de VJTF niet mogelijk is vanwege het multinationale karakter en de veranderende samenstelling bij elke rotatie. Voorts zou de huidige *air policing* missie omgevormd moeten worden tot een luchtverdedigingsmissie. Op maritiem gebied zou versterking van de *Standing Naval Forces* in de Baltische zee in de rede liggen. Ook moet zo snel mogelijk invulling worden gegeven aan de beschikbaarheid van inzetbare *follow-on-forces*. Als *deterrence by denial* faalt, zal de NAVO immers moeten kunnen terugvallen op deze *follow-on-forces*. Voor Rusland moet het voorts volstrekt duidelijk zijn dat de inzet van een kernwapen in een conventioneel conflict, de aard van het conflict fundamenteel verandert. Een geloofwaardige nucleaire NAVO-strategie is hiervoor essentieel, teneinde te voorkomen dat ooit kernwapens feitelijk zouden moeten worden ingezet.

De snelle verplaatsing van de VJTF naar een inzetgebied is van groot belang. Hier liggen thans de nodige problemen die dringend om een oplossing vragen, zoals het gebrek aan spoor- en wegvervoer voor zwaar militair materieel. Het belangrijkste struikelblok is het zeer tijdrovende proces voor het verkrijgen van toestemming voor de grenspassage van NAVO-eenheden. Nu moet voor elke grenspassage afzonderlijk toestemming worden verleend door het betreffende NAVO-land. Snelle verplaatsing van de VJTF naar (de omgeving van) een crisisgebied kan instrumenteel zijn om een militair conflict te voorkomen en draagt bij aan de geloofwaardigheid van *deterrence by denial*. Het is dan ook noodzakelijk om belemmeringen voor het transport van militaire eenheden en materieel over landsgrenzen zo snel mogelijk op te heffen. In feite gaat het om het creëren van een 'militaire Schengen zone'. Het ligt voor de hand dat voor de totstandkoming nauwe samenwerking tussen de NAVO en de EU nodig is.

Vanzelfsprekend gaat het niet alleen om versterking van conventioneel-militaire capaciteiten. De NAVO zal ook een effectieve offensieve cyber strategie moeten ontwikkelen en een geloofwaardige nucleaire strategie om inhoud te geven aan een geloofwaardige militaire afschrikking. Daarnaast zijn maatregelen nodig tegen andere hybride dreigingen die uitgaan van Rusland, vooral op het gebied van desinformatie. Deze dreigingsvormen kunnen een (groot) beroep doen op de weerbaarheid van de samenleving in de NAVO-landen. Samenwerking met de EU, onderlinge solidariteit en cohesie binnen de NAVO zijn naar de mening van de AIV meer dan ooit cruciaal.

IV.4 Projecting Stability

De veiligheidsdreigingen vanuit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika vragen in toenemende mate de aandacht van de NAVO. De verschillende terroristische aanslagen en het vluchtelingen- en migrantenvraagstuk hebben ertoe geleid dat zowel de NAVO als de EU steeds meer aandacht besteden aan deze regio's. Veel NAVO-lidstaten leveren een bijdrage aan de anti-IS coalitie, het bondgenootschap verzorgt een training van Iraakse veiligheidstroepen en de verdediging van Turkije is versterkt. Verder zijn twee *Standing Maritime Groups* actief in de Egeïsche zee.

Tijdens de Top van Warschau werd besloten de trainingsmissie in Irak uit te breiden,

door niet alleen trainingen te verzorgen in Jordanië maar nu ook in Irak zelf. Verder werd besloten tot de inzet van AWACS-toestellen en de lancering van *Operation Sea Guardian* ter ondersteuning van de EU-operatie *EUNAVFOR MED Sophia*. De NAVO-inzet is van bescheiden omvang, een aantal lidstaten vindt de EU beter geëquipeerd voor operaties in deze regio en een aantal lidstaten, zoals Duitsland, voelen niets voor directe militaire bemoeienis van de NAVO. In Warschau werd aangekondigd dat de NAVO aanvullend op het RAP een *framework* ontwikkelt voor *NATO's adaption in response to growing challenges and threats emanating from the south*.

De NAVO-inspanningen in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika maken onderdeel uit van *Projecting Stability*, een door de NAVO gehanteerd containerbegrip zonder duidelijke geografische en inhoudelijke afbakening. Het illustreert het diffuse en vage karakter van de NAVO-bemoeienis met deze regio's. Ondanks de oprichting van diverse samenwerkingsverbanden zoals de *Mediterranean Dialogue* en *Istanbul Cooperation Initiative* (zie paragraaf VII.3), ontbreekt binnen de NAVO een duidelijke eenduidige strategie voor de zuidflank. De activiteiten van de NAVO op het gebied van contraterrorisme, het *Framework for the South*, het *Defence and Related Security Capacity Building Initiative*, het *Partnerships and Cooperative Security Committee* staan min of meer naast elkaar, een overkoepelende visie ontbreekt evenwel. De AIV is van mening dat de NAVO er goed aan zou doen een zuidelijke strategie te ontwerpen met capaciteitsondersteuning en het dienen als overlegforum als belangrijkste speerpunten. De SG-NAVO kan hierin het voortouw nemen, onder meer door het regelmatig organiseren van ministeriële bijeenkomsten. De AIV acht het van belang dat de NAVO niet aan de kant blijft staan en het speelveld overlaat aan landen als Rusland, Turkije en Iran. Tegelijkertijd realiseert de AIV zich terdege dat de NAVO slechts een beperkte rol kan spelen en daarom is het van belang nauw samen te werken met de EU.

V Dialoog met Rusland

V.1 Diplomatieke instrumenten

Business as usual in de dialoog en samenwerking tussen de NAVO en Rusland kwam tot een einde in april 2014, vanwege de Russische inlijving van de Krim en de voortgaande destabilisering van oostelijk Oekraïne. Het voornaamste forum voor die relatie is de NAVO-Rusland Raad (NRR), die in 2002 op basis van de *NATO-Russia Founding Act* van 1997 werd opgericht; hiermee werd een strategisch partnerschap opgezet. De voornaamste punten op de agenda van de NRR zijn het doorlopende politieke overleg tussen de NAVO-landen enerzijds en Rusland anderzijds; gemeenschappelijke stappen, praktische samenwerking op civiel en militair gebied en gezamenlijke vredesbewarende operaties. Bij de ISAF-operatie in Afghanistan werd nauw met Rusland samengewerkt.

De betrekkingen waren overigens al verslechterd als gevolg van meningsverschillen over de status van Kosovo en de Russische militaire actie tegen Georgië die werd gevolgd door de erkenning door Moskou van de afgescheiden Georgische provincies Zuid-Ossetië en Abchazië. Als reactie op de ontwikkelingen in Oekraïne werden tegen Rusland sancties ingesteld door de Europese Unie en de G7. Van zijn kant verscherpte president Poetin zijn retoriek tegen het Westen, vooral na aanvaarding van zijn derde ambtstermijn in 2012 en werd het moderniseringsprogramma van de Russische strijdkrachten in versneld tempo doorgevoerd. Dit alles droeg bij tot een atmosfeer van confrontatie die tot op heden voortduurt.

Tijdens de topbijeenkomst van Wales in 2014 verklaarden de bondgenoten bereid te zijn om de dialoog met Rusland te richten op risicobeperking, transparantie en voorspelbaarheid. Maar hieraan werd toegevoegd dat terugkeer naar *business as usual* niet mogelijk is zonder dat Rusland van koers verandert. De boodschap van de top van Warschau, ging in dezelfde richting. De NAVO stelde een 'periodieke, gerichte en zinvolle dialoog' voor. Dit betekende dat het tempo van vergaderen en de inhoud van de agenda per geval door het bondgenootschap zou worden beoordeeld. Daarenboven werd Rusland aangeboden om te consulteren over het in aanbouw zijnde NAVO-raketschild, dat inmiddels zijn initiële operationele capaciteit heeft bereikt. Tevens werd duidelijk gemaakt dat wat de NAVO betreft het conflict in Oekraïne in ieder geval bovenaan de agenda van de NRR dient te staan. Gelijktijdig met verdieping van het RAP ter versterking van de collectieve verdediging kondigde SG Stoltenberg een tweesporenbeleid *Defense and Dialogue* tegenover Rusland aan.

De bijeenkomsten op ambassadeursniveau van de NRR in 2016 en 2017 leverden weinig nieuws op. De NRR blijft het voornaamste forum voor overleg met Rusland. Er bestaat geen bereidheid Moskou een medebeslissingsrecht te geven in bondgenootschappelijke aangelegenheden. Dit geeft Rusland naar eigen zeggen, het gevoel niet op voet van gelijkheid te worden behandeld. Toch wil de Russische delegatie van dit kanaal gebruik blijven maken, althans ervoor zorgen dat iedere vergadering van de NRR niet de laatste zal worden.⁹¹ De logistieke aanvoerlijnen voor de huidige NAVO-presentie in Afghanistan, zouden voor Rusland een interessant onderwerp kunnen zijn voor verdere samenwerking.

⁹¹ Gesprek met Ambassadeur Alexander Grushko (Permanente Vertegenwoordiger van Rusland bij de NAVO), 6 maart 2017.

Poetins beleid wordt bepaald door binnenlandse en buitenlandse overwegingen.⁹² Wat dat laatste betreft geldt in de eerste plaats de uitbreiding van de NAVO als onderwerp van Russische zorg. Er bestaan verschillende lezingen over de vraag of het Westen hiermee afspraken heeft geschonden tijdens onderhandelingen na de val van de Muur.⁹³ Hoe dit ook zij, Russische achterdocht werd verder aangewakkerd door het besluit dat Georgië en Oekraïne op termijn lid kunnen worden van de NAVO. Tijdens de top te Boekarest in 2008 tekende president Poetin bezwaar aan, waarvoor van Duitse en Franse zijde begrip bleek te bestaan. Uitbreiding vormt in Russische ogen een bedreiging van de eigen veiligheid.

Rusland ziet verder met lede ogen aan dat de NAVO met het RAP bezig is haar defensief vermogen te versterken, hoewel dit in geen enkele verhouding staat tot de Russische troepenopbouw. Dit geldt vooral de gebieden die door Moskou als van (maritiem)-strategisch belang worden gezien, de Baltische Zee-regio en de Zwarte Zee-regio. Mede tegen deze achtergrond stagneert het overleg over de status van de Krim en het zogenaamde Minsk-proces om een oplossing te vinden voor het gewapend conflict in oostelijk Oekraïne. Het betreft hier de uitvoering van overeengekomen stappen zoals een duurzaam staakt-het-vuren, de terugtrekking van zware wapens en autonomie voor Donetsk en Lugansk. Moskou zegt zich verder bedreigd te voelen door de aanleg van het NAVO-raketschild dat onlangs geactiveerd werd in Roemenië en bedoeld is om raketten afkomstig van buiten het Euro-Atlantisch gebied te onderscheppen. Ook hier wordt daadwerkelijke inspraak verlangd. Moskou heeft hiervoor vergaande constructies in gedachten, zoals een veto op het afvuren van het systeem of overname van een sector van de luchtverdediging (de Baltische regio, bijvoorbeeld) door de Russische strijdkrachten.

Met de verkiezing van Donald Trump tot president van de VS wordt een element van grote onzekerheid aan het beeld toegevoegd. Tijdens de verkiezingscampagne heeft Trump bereidheid kenbaar gemaakt persoonlijk met Poetin tot afspraken te komen over strategische kwesties en regionale conflicten. Maar de regering-Trump heeft nog geen coherent beleid ontwikkeld voor Rusland en de implicaties voor de NAVO. Het gevolg is dat op het NAVO-hoofdkwartier het nadenken over de toekomst van de politieke dialoog met Rusland op dit moment stil is komen te liggen.⁹⁴

De vraag dringt zich op of Rusland op korte termijn daadwerkelijk geïnteresseerd is in een inhoudsvolle en constructieve dialoog. In zijn briefadvies van 10 maart 2017 merkt de AIV hierover op: 'Hoewel op korte termijn niet waarschijnlijk, valt niet uit te sluiten dat de Russische president – voor zover verenigbaar met zijn machtspositie – op termijn bereidheid aan de dag zal leggen om constructief overleg te openen over vertrouwenwekkende maatregelen of zelfs stappen te zetten op het terrein van conventionele en nucleaire wapenbeheersing en ontwapening'.⁹⁵ Dat moment lijkt nog niet gekomen; ook Moskou lijkt af te willen wachten tot Washington zijn positie heeft bepaald. In haar reactie op het AIV-advies 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid' van 11 november 2015 stelt de regering: 'Nederland treedt Rusland tegemoet met een combinatie

92 Zie briefadvies nr. 31, 'Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen', Den Haag, maart 2017.

93 Rodric Braithwaite, 'NATO enlargement: Assurances and misunderstandings', in: 'How do you solve a problem like Russia? NATO-Russia relations after Ukraine', ECFR, July 2016.

94 Gesprekken met de Internationale Staf van de NAVO, 6 maart 2017.

95 AIV-briefadvies nr. 31, 'Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen', Den Haag, maart 2017, p. 8.

van druk en dialoog, waarbij eensgezindheid met EU-partners en NAVO-bondgenoten van essentieel belang is (...) en door middel van de politieke dialoog gericht op het vinden van een oplossing voor het conflict in Oekraïne'.⁹⁶ Dit uitgangspunt blijft ook voor de AIV nog onverminderd van kracht.

Nederland moet verder rekening houden met het feit dat de bondgenoten uiteenlopende standpunten hebben over de relatie met Rusland. Sommige oostelijke landen voelen zich direct bedreigd; Frankrijk houdt het oog ook op instabiliteit komende vanuit het zuiden; Duitsland wil van zijn kant de communicatie met Moskou zoveel mogelijk openhouden. Nieuwe stappen zouden er niet toe moeten leiden dat Russische gebiedsverovering in Oekraïne en Georgië enigerlei erkenning zou verwerven. De tegengestelde uitgangspunten, percepties en politieke belangen - evenals het heersende wantrouwen en achterdocht ten aanzien van elkaars bedoelingen - laten alles bijeengenomen weinig ruimte voor verbetering van de NAVO-Rusland relatie. Anderzijds bestaat er onmiskenbaar behoefte de huidige situatie zo snel mogelijk te stabiliseren, voordat ongelukken en misrekening kunnen leiden tot een ernstige escalatie.

Het verdient overweging om de complementariteit tussen de *NATO-Russia Founding Act* en de EU-Rusland Partnerschap en Samenwerkingsovereenkomst optimaal te benutten voor trilateraal overleg over onderwerpen van gemeenschappelijk belang en waar ook de EU competentie heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor terrorismebestrijding waarvoor van Russische zijde belangstelling bestaat, maar waar tussen de bondgenoten onderling nog verdere afstemming moet plaatsvinden.

V.2 Conventionele wapenbeheersing

De Russische militaire opbouw, het toenemend aantal incidenten met Russische vliegtuigen en de gespannen verhoudingen met het Westen maken het des te belangrijker om te streven naar maximale transparantie om misverstanden te voorkomen. Dit zou de kans op gevaarlijke reacties verkleinen en zou de voorspelbaarheid en het onderling vertrouwen en daarmee de stabiliteit en de veiligheid, vergroten.⁹⁷ Daarom is het volgens de AIV noodzakelijk te zoeken naar openingen om de conventionele wapenbeheersingsbesprekingen die al geruime tijd in het slop zitten, weer op gang te brengen.

Conventionele wapenbeheersing in Europa berust op drie pijlers: het Weens document (1990), het Verdrag betreffende de Conventionele Strijdkrachten (1990) en het *Open Skies*-verdrag (2002). Het Weens Document – één van de belangrijkste vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende instrumenten (*Confidence and Security Building Measures*, oftewel CSBMs) die de OVSE ter beschikking staan – biedt hiervoor een platform. Het Weens Document is naar het oordeel van de AIV een belangrijk instrument om via hernieuwde gesprekken over verdere wapenbeheersing en verbetering van de betrekkingen met Moskou meer stabiliteit in Europa te bewerkstelligen. In het *Forum for Security Co-operation* kan overleg plaatsvinden over politiek-militaire aangelegenheden.

96 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Kabinetsreactie op AIV-advies nr. 94', Den Haag, 11 november 2015, p. 2.

97 Lucien Kleinjan, *Conventional Arms Control in Europe: Decline, Disarray, and the Need for Reinvention*, June 2016. Zie: <https://www.armscontrol.org/ACT/2016_06/Features/Conventional-Arms-Control-In-Europe>.

Het *Document van Wenen betreffende de onderhandelingen over vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen* is aangenomen door alle landen die op dat moment aangesloten waren bij – toen nog – de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking. Het Weens Document committeert de thans 57 deelnemende staten om op jaarlijkse basis informatie te verstrekken over hun krijgsmacht (inclusief gegevens over budgetten, planning en organisatie, en wapensystemen), elkaar op de hoogte te stellen van grootscheepse militaire oefeningen, inspecties toe te staan en deel te nemen aan monitoring-activiteiten. Het Weens Document is in de loop der jaren een aantal keer aangepast (in 1992, 1994, 1999 en in 2011). Diverse nieuwe deelnemende staten van de OVSE hebben zich aangesloten bij het Weens Document, de inspectie- en monitoring-activiteiten zijn nader uitgewerkt en er bestaat de mogelijkheid om op bilateraal en/of regionaal niveau aanvullende afspraken te maken.

In 2016 is de voorziene herziening van het Weens document door Rusland tegengehouden. Nieuwe militaire ontwikkelingen (zoals het gebruik van *unmanned aerial vehicles*), de wens om de drempel voor notificatie te verlagen (als het gaat om militaire activiteiten met minder personeel maar zwaarder materieel) en de *snap exercises* van Rusland maken een *update* van het Weens Document noodzakelijk, juist om bepaalde *loopholes* te sluiten die het nu mogelijk maken letter en geest van het Weens document te omzeilen.⁹⁸ Het valt te betwijfelen of Rusland zit te wachten op gesprekken over het Weens Document, laat staan over wapenbeheersing in bredere zin. De antiwesterse retoriek is de afgelopen jaren zodanig opgevoerd dat het niet eenvoudig zal zijn om terug te keren naar de onderhandelingstafel. Daarnaast is het nog maar zeer de vraag of de landen uit Midden- en Oost-Europa heil zien in een dialoog met de Rusland. Duitsland heeft in 2016, bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken Walter Steinmeier, een poging gedaan om het onderwerp wapenbeheersing opnieuw op de agenda te plaatsen.⁹⁹ De concrete stappen die minister Steinmeier voorstelde betroffen onder meer het instellen van regionale plafonds, maatregelen ter bevordering van de transparantie en dialoog over de nieuwe militaire en strategische ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

De eerste reacties op Steinmeiers initiatief waren voorzichtig positief. In het kader van CSBMs kan het idee om de dialoog over wapenbeheersing te herstarten alleen maar worden toegejuicht. Tegelijkertijd doen de eerder genoemde problemen ten aanzien van het actualiseren van het Weens Document opgeld. Bovendien bestaat bij sommige landen de zorg dat dit debat de implementatie van huidige instrumenten zoals het Weens Document kan ondermijnen. Het Steinmeier-initiatief heeft nog niet tot concrete resultaten geleid maar is mede aanleiding geweest voor ministers om een *Structured Dialogue* aan te gaan: een informele gedachtewisseling over veiligheidsvraagstukken in Europa.

Wat de tweede pijler onder de conventionele wapenbeheersing, de *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* – het CSE-verdrag – betreft, is eveneens sprake van een impasse. In het kader van het CSE-verdrag vernietigden de NAVO en het Warschaupact 72.000 stuks zwaar materieel waarmee een einde kwam aan het enorme kwantitatieve voordeel qua conventionele wapens aan Russische zijde. Het bijbehorende inspectieregime hield

98 Lucien Kleinjan, *Conventional Arms Control in Europe: Decline, Disarray, and the Need for Reinvention*, June 2016. Zie: <https://www.armscontrol.org/ACT/2016_06/Features/Conventional-Arms-Control-In-Europe>.

99 Zie: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2016/160826_BM_FAZ.html>.

toezicht op de uitvoering en het geheel droeg bij aan wederzijds vertrouwen. Rusland heeft echter het verdrag in 2007 eenzijdig opgeschort.¹⁰⁰ Hierdoor heeft het overleg binnen CSE-verband aanzienlijk aan belang ingeboet.

Het *Open Skies*-verdrag, de derde pijler onder de conventionele wapenbeheersing, functioneert relatief goed. Het feit dat op dit moment de voordelen voor Rusland van het respecteren van dit verdrag groter zijn dan de nadelen, speelt hierbij waarschijnlijk een rol. Wel interpreteert Rusland het verdrag restrictiever waar het vluchten over Russisch grondgebied betreft. Aan het *Open Skies*-verdrag nemen 34 partijstaten deel die op grond van dit verdrag boven elkaars grondgebied (bijvoorbeeld militaire installaties en wapencomplexen) observatievluchten mogen houden. Ook deze observatievluchten beogen bij te dragen aan het onderling vertrouwen.

Naar het oordeel van de AIV zou de inzet van de NAVO – en van Nederland in het bijzonder – erop gericht moeten zijn om de gesprekken over het actualiseren van het Weens Document vlot te trekken. Elementen uit de plannen van voormalig minister Steinmeier, bijvoorbeeld aandacht voor de vele nieuwe militaire en strategische ontwikkelingen, moeten daarbij zeker worden meegenomen. De nadruk zal dan minder komen te liggen bij numerieke afbouw van categorieën wapensystemen, dan bij het beperken van nieuwe bedreigende ontwikkelingen die verband houden met hybride oorlogvoering zoals desinformatie en cyberwapens. Hoe groot de bezwaren bij sommige landen ook zijn en hoe moeilijk oplosbaar de problemen mogen lijken, dialoog blijft naar het oordeel van de AIV noodzakelijk.

100 Kingston Reif, 'Russia Completes CFE Treaty Suspension', April 2015. Zie: <https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension>.

VI Spanningen binnen het bondgenootschap

VI.1 Scheidslijnen binnen de NAVO

De NAVO mag de grootste en tot nog toe meest succesvolle alliantie heten, het bondgenootschap heeft te kampen met ernstige interne problemen. Sinds januari 2017 is er geen staat te maken op de politieke leiding van de machtigste lidstaat, de VS, die sinds de oprichting van het bondgenootschap in 1949 de politieke en militaire ruggengraat van de organisatie vormen. Met de komst van president Trump is het officieuze beschermheerschap van het bondgenootschap en het nakomen van de verdragsverplichtingen door de VS van ernstige vraagtekens voorzien. Thans is nog niet goed vast te stellen waar het (onduidelijke) beleid van de huidige president toe zal leiden. Desondanks kan ervan worden uitgegaan dat het NAVO-verdrag door een grote meerderheid in het Amerikaanse Congres blijvend zal worden gesteund.

Brexit

De uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie lijkt in eerste instantie geen grote gevolgen te hebben voor de NAVO. Het is te verwachten dat na de *Brexit* het Britse veiligheidsbeleid nog meer de nadruk zal leggen op het trans-Atlantische bondgenootschap. Minister van Defensie Michael Fallon zei hierover: *'Brexit has coincided with our stepping up in NATO.'*¹⁰¹ Het VK is al lange tijd fel tegenstander van duplicatie van capaciteiten binnen de EU. De NAVO blijft het primaire vehikel waarlangs de Britten Europese militaire samenwerking willen vormgeven. De Britse verplichtingen binnen het NAVO-bondgenootschap en de beschikbaarheid van Britse militaire middelen bij NAVO-operaties staan niet ter discussie. Bilaterale afspraken tussen het VK en andere bondgenoten evenmin. Juist via de NAVO zal het VK zijn relevantie als partner van de VS en Europa zichtbaar kunnen maken. Tegelijkertijd heeft de Britse regering in een in september uitgebracht paper te kennen gegeven nauw te willen blijven samenwerken met de EU: *'It is the UK's ambition to work as closely as possible together with the EU, protecting our citizens, promoting our values and ensuring the future security of our continent.'*¹⁰²

Het VK vervulde traditioneel een belangrijke rol als intermediair tussen de EU en de NAVO, en tussen de VS en Europa, op veiligheids- en defensiegebied. Die rol wordt kleiner. Gezien zijn militaire omvang en lidmaatschap van beide organisaties, is het te verwachten dat Frankrijk deze brugfunctie zal overnemen. Ondanks het feit dat de banden tussen de NAVO en Frankrijk sterk zijn verbeterd, is op dit moment onduidelijk wat een sterkere positie van Frankrijk als spil in het Europese veiligheidsdebat gaat inhouden. Daarnaast kan ook het gewicht van Duitsland toenemen, vooral wanneer de nieuwe Duitse regering na de verkiezingen besluit om de defensie-uitgaven naar de 2%-norm op te hogen. *Brexit* kan ook gevolgen hebben voor de positie van de DSACEUR, een positie die traditioneel door een Brit wordt bezet en die een belangrijke schakel vormt tussen EU en NAVO militaire samenwerking.

101 'Splendid isolation? Tight budgets and imminent Brexit threaten Britain's armed forces', July 6th, 2017. Zie: <<https://www.economist.com/news/britain/21724826-new-aircraft-carrier-symbolises-britains-ambition-but-also-its-confusion-tight-budgets-and>>.

102 'Foreign policy, defence and development. A future partnership paper', 12 September 2017. Zie: <<https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>>.

Mochten de onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen het VK en de EU27 uitlopen op een mislukking, waarna sprake kan zijn van een 'chaotische' *Brexit* zonder duidelijke afspraken over samenwerking op handels- en veiligheidsgebied, dan kan dat de verhouding tussen Europese landen en het VK aantasten. Als de sfeer verslechtert tussen het VK en zijn continentale partners, dan zal ook samenwerking binnen de NAVO hieronder lijden, als ook tussen de EU en de NAVO. Het is daarmee in het belang van de NAVO dat de scheidingsprocedure tussen de EU en het VK constructief verloopt. Teneinde het VK te blijven betrekken bij de Europese veiligheid, verdient het aanbeveling binnen de NAVO de *Eurogroup* die tussen 1968 en 1994 een nuttige ondersteunende bijdrage leverde, nieuw leven in te blazen.¹⁰³ De *Eurogroup* werd in 1968 opgericht op initiatief van de toenmalige Britse minister van Defensie Healey met als doel de Europese defensiesamenwerking binnen de NAVO te versterken. In een nieuwe *Eurogroup* kunnen het VK, Frankrijk (dat in het verleden overigens niet aan de *Eurogroup* deelnam) en Duitsland samen met de andere Europese lidstaten informeel en in NAVO-context bespreken hoe hun politieke, militaire en financiële inspanningen de trans-Atlantische samenwerking het beste kunnen dienen.

Interne verdeeldheid

Binnen de NAVO lopen de opvattingen over de aard van de dreiging en de verhouding met Rusland sterk uiteen. In het oostelijk deel van Europa is men vooral beducht voor een herlevende Russische dreiging en legt men de nadruk op een militair antwoord, terwijl Duitsland, Italië, Frankrijk en ook Nederland ten opzichte van Rusland een tweesporenbenadering willen volgen, namelijk afschrikking en dialoog. Tevens is er verschil van mening over de prioriteiten van de NAVO. Voor de oostelijke lidstaten liggen die aan de oostflank, voor de zuidelijke lidstaten juist aan de zuidflank. De oostelijke lidstaten hebben een voorkeur voor permanente stationering van NAVO-eenheden, andere lidstaten willen niet verder gaan dan de stationering van een vooruitgeschoven (roterende) militaire aanwezigheid van NAVO-eenheden. Ook bestaat er verdeeldheid binnen de NAVO over de rol van kernwapens en de rol die deze bij afschrikking spelen. Ook de energieafhankelijkheid van een aantal Europese landen kan leiden tot onderlinge onenigheid. Rusland is voor een aantal NAVO-landen, waaronder Duitsland, een belangrijke energieleverancier. Europese landen zijn voor 30% afhankelijk van Russische gasleveranties. Dit maakt deze landen kwetsbaar wat energieleveranties betreft. Met de realisatie van *Nordstream 2* (een pijpleiding van St. Petersburg naar Duitsland) kan de Russische gasleverantie aan Duitsland worden verdubbeld. Het besluit van het Amerikaanse congres in juli 2017 om het sanctiepakket uit te breiden, kan *Nordstream 2* gaan raken, hetgeen tot felle Duitse reacties heeft geleid en kan uitgroeien tot een splijtzwam tussen Europese landen en de VS.¹⁰⁴ De AIV is van oordeel dat de veiligheidspolitieke implicaties van *Nordstream 2* onderkend dienen te worden en dat het gesprek hierover binnen de EU niet uit de weg kan worden gegaan.

De gemeenschappelijke waarden op het terrein van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat staan in een aantal NAVO-lidstaten onder druk. Veel inspanning zal nodig

103 'Aspects of NATO. The Eurogroup'. Zie: <http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137609/0159_Aspects_of_NATO-The_Eurogroup_1972_ENG.pdf>, p. 24. Deze Eurogroep mag niet worden verward met de huidige Eurogroep bestaande uit de ministers van financiën van landen die deel uitmaken van de Eurozone.

104 Zie: <<https://www.volkskrant.nl/buitenland/acuut-conflict-tussen-vs-en-europa-dreigt-nu-congres-nieuwe-sancties-tegen-rusland-wil~a4508199/>>. Arthur Beesley and Stefan Wagstyl, 'Europe caught in crossfire as US turns screw on Russia', Financial Times, 27 July 2017.

zijn om het Atlantische bondgenootschap als een effectieve verdedigingsorganisatie en een gemeenschap van gedeelde waarden in stand te houden. In het bijzonder zijn zorgen gerechtvaardigd over Turkije, dat in toenemende mate een autocratische ontwikkeling doormaakt. Tienduizenden personen zijn ontslagen of gevangen gezet omdat zij meningen zouden hebben die afwijken van die van president Erdogan. De NAVO wordt ook direct met de gevolgen geconfronteerd, Turkse militairen en kaderpersoneel bij de Turkse krijgsmacht en bij NAVO-instellingen zijn ontslagen en nog niet vervangen. Het huidige buitenlands beleid van Turkije wijkt sterk af van de traditionele politieke oriëntatie van de Turkse republiek van na 1945. Onder president Erdogan vervreemdt Turkije zich in toenemende mate van de NAVO en de EU.¹⁰⁵ De aanschaf van Russische S 400-luchtverdedigingssystemen vormt hiervan een duidelijke indicatie. Ook de politieke ontwikkelingen in Hongarije en Bulgarije en hun houding jegens Rusland zijn aanleiding tot zorg.¹⁰⁶ Dit geldt ook voor Polen waar de rechtsstatelijkheid onder druk staat en sprake is van een forse reorganisatie van de krijgsmacht om partijpolitieke redenen.¹⁰⁷

Tussen de lidstaten bestaan grote verschillen in de defensie-inspanningen die de lidstaten leveren voor de gezamenlijke verdediging, variërend van een BBP - percentage van 0,4 tot 3,6%. Vooral de VS en het VK spreken de andere bondgenoten al jaren aan op *free rider*-gedrag. De ongelijke bereidheid bij te dragen aan de gezamenlijke verdediging tast de kern van het bondgenootschap aan. Dit geldt ook voor de kennelijk beperkte bereidheid in sommige Europese NAVO-landen om een ander NAVO-lid dat door Rusland militair wordt bedreigd, te hulp te schieten. In Duitsland is volgens opiniepeilingen, slechts 40% hiertoe bereid (in Nederland 72%).¹⁰⁸ Verdeeldheid blijkt ook bij pogingen om te komen tot een gezamenlijk optreden van Bulgarije, Roemenië en Turkije tegen de Russische militaire opbouw in de Zwarte Zee-regio. Roemenië pleit al sinds begin 2016 voor een sterkere NAVO-aanwezigheid in de Zwarte Zee. Turkije en Bulgarije zijn terughoudend. Niet toevallig behoren Turkije en Bulgarije met Griekenland en Slovenië tot de vier landen waarvan de bevolking eind 2016 in een enquête van *WIN/Gallup International* aangaf Rusland te prefereren als bondgenoot als ze zouden worden aangevallen.¹⁰⁹

105 Aykan Erdemir and Merve Tahiroglu, 'Turkey's Drift from the West: from Transactionalism to Hostility', August 17, 2017. Zie: <<https://warontherocks.com/2017/08/turkeys-drift-from-the-west-from-transactionalism-to-hostility/>>.

106 Zie ook AIV-advies nr. 104, 'De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa', Den Haag, juni 2017.

107 'In 2016, 90 percent of leading positions were replaced in the armed forces' General Staff, responsible for strategic planning, and 82 percent in the General Command, which has operational control. Even Poland's defence university was reorganized, with 100 staff losing their jobs'. Zie: <<https://www.ft.com/content/cc83fcaa-3a1c-11e7-ac89-b01cc67cfeec>>.

108 Bruce Stokes, NATO's Image Improves on Both Sides of Atlantic, 23 May 2017. Zie: <<http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/>>.

109 Bloomberg News, Four NATO Nations Would Pick Russia to Defend Them If Threatened: Poll, 17 February, 2017.

VI.2 Trans-Atlantische samenwerking

De relatie tussen Europa en de VS is nooit ongecompliceerd geweest en er zijn vaker lastige periodes geweest: de NAVO als een *troubled partnership*.¹¹⁰ Daar komt nog bij dat de Amerikaanse regeringen zich gedurende het afgelopen decennium al veel meer richtten op Azië. De Amerikaanse regering heeft haar handen vol aan Noord-Korea en de Chinese expansie in de Zuid-Chinese Zee. Los van de in NAVO-verband overeengekomen maatregelen heeft de VS overigens de afgelopen jaren in reactie op de Russische dreiging de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa versterkt: *Operation Atlantic Resolve*. Dit gebeurt niet door het aantal permanent in Europa gelegerde militairen (67.000, waaronder 2 *Army Brigade Combat Teams*) te verhogen maar door onder meer op rotatiebasis een derde *Army Brigade Combat Team* met de nodige logistieke ondersteuning te stationeren. De kosten van het *European Reassurance Initiative* voor de stationering, de *repositioning* van materieel, infrastructuur en oefeningen bedragen naar verwachting ongeveer 5 miljard dollar.¹¹¹

President Trump heeft de trans-Atlantische relaties verder onder druk gezet door de te Wales overeengekomen 2%-norm voor defensie-uitgaven te koppelen aan de Amerikaanse bereidheid om de Europese bondgenoten te hulp te schieten in geval van agressie. De AIV deelt de Amerikaanse zorg, die ook al werd verwoord door Trumps voorgangers, over het feit dat de Europese bondgenoten hun verplichtingen niet nakomen. Solidariteit moet gebaseerd zijn op evenredige bijdragen aan de gemeenschappelijke verdediging (*burden sharing*).

De opmerking van president Trump dat de NAVO 'obsoleet' is geworden, is later teruggenomen maar daarmee is het vertrouwen niet zomaar terug. Tijdens de top in Brussel in mei 2017 werd alom verwacht dat de Amerikaanse president artikel 5 expliciet zou onderschrijven, dit gebeurde evenwel niet. In een kennelijke poging deze omissie te repareren verklaarde hij later (9 juni) tijdens een persconferentie: 'I'm committing the United States to Article 5, and certainly we are there to protect, and certainly that's one of the reasons that I want people to make sure we have a very, very strong force by paying the kind of money necessary to have that force,' (...) 'Absolutely, I'd be committed to Article 5.'¹¹² De AIV acht het van het grootste belang dat de Amerikaanse regering hierover glashelder is en geen onduidelijkheid laat bestaan over de Amerikaanse gehechtheid aan de bondgenootschappelijke solidariteit.

Alles overziend, zijn er meer redenen dan ooit voor de Europese lidstaten van de NAVO om de handen ineen te slaan. Alle oude Atlantische bezwaren tegen Europese samenwerking verliezen aan overtuigingskracht. Meer Europese samenwerking in een wereld waarin China en India zich steeds meer doen gelden, Rusland gedreven wordt door revanchisme en de VS gepreoccupeerd is met interne strubbelingen, lijkt geen overbodige luxe. Samen staan de Europese landen sterker in een wereld waarin Europa sowieso aan macht inboet.

110 Henry A. Kissinger, 'The Troubled Partnership: A Re-Appraisal of the Atlantic Alliance', Praeger 1982.

111 European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget, Fiscal Year (FY) 2018, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). Zie: <http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_ERI_J-Book.pdf>, p. 25.

112 Zie: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/09/remarks-president-trump-and-president-iorhannis-romania-joint-press>>.

VII Samenwerking met derden

VII.1 EU-NAVO samenwerking

De EU en de NAVO zoeken al lang naar mogelijkheden om samen te werken, zeker sinds de veiligheidssituatie is verslechterd en er zich veel nieuwe bedreigingen aandienen. Deze samenwerking is in het verleden niet of nauwelijks van de grond gekomen, mede door het zogenaamde 'lidmaatschapsprobleem', waarbij de onenigheid tussen Cyprus (lid van de EU, niet van de NAVO) en Turkije (lid van de NAVO, niet van de EU) de samenwerking bijna onmogelijk maakte. Er ligt echter ook enige rivaliteit over de rolverdeling in de Europese veiligheid tussen beide organisaties aan deze moeizame relatie ten grondslag. Praktische obstakels voor de samenwerking zijn er ook omdat moeilijk geheime en geclassificeerde informatie kan worden uitgewisseld.

Nu lijkt het besef tot de lidstaten van beide organisaties te zijn doorgedrongen dat als gevolg van de complexe veiligheidssituatie, nauwer samenwerken onontbeerlijk is. Er is sprake van een significante verbetering van de relatie tussen de EU en de NAVO.¹¹³ In februari 2016 is bijvoorbeeld een overeenkomst over cyberverdediging gesloten over verbeterde informatie-uitwisseling tussen de EU en de NAVO. Ook werkten beide organisaties samen bij maritieme grensmanagement operaties in de Egeïsche Zee en vanaf november 2016 ook in de Middellandse Zee met EUNAVFOR MED Sophia. Beide NAVO-operaties assisteerden de EU met inlichtingen en logistieke steun. In juli 2016 brachten de EU en de NAVO een gemeenschappelijke verklaring uit¹¹⁴ met 42 actiepunten op het gebied van hybride dreigingen, cyberveiligheid, operationele samenwerking, defensiecapaciteiten, defensie-industrie en defensieonderzoek en oefeningen en capaciteitsopbouw.¹¹⁵

De NAVO speelt een relatief beperkte rol in de problematiek aan de zuidgrenzen van Europa. De veiligheid in Europa wordt vooral aangetast door de spill-over effecten van de conflicten in het Midden-Oosten en Afrika: vluchtelingenstromen, irreguliere migratie, transnationale criminaliteit en terrorisme. Voor het aanpakken van deze problemen is de EU beter toegerust. Deze organisatie heeft een veel breder instrumentarium en bevoegdheden op het gebied van de 'interne veiligheid' zoals grensbewaking, contra-terrorisme en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De EU-landen hebben tijdens het Nederlandse voorzitterschap in sneltreinvaart besloten het bestaande grensbewakingsagentschap *Frontex* te vervangen door het *European Border Security and Coast Guard Agency* dat over ruimere bevoegdheden kan beschikken en een grotere omvang zal hebben. Op het terrein van contraterrorisme werken nationale

113 Margriet Drent en Dick Zandee, 'Hybride dreigingen en EU-NAVO samenwerking', Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, no. 5, december 2016.

114 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary-General of NATO, Warsaw, 8 July 2016.

115 Margriet Drent en Dick Zandee, *ibidem*. Op een aantal terreinen zijn al maatregelen getroffen. De EU en de NAVO ontwikkelen informele handboeken voor betere afstemming bij hybride dreigingen. Op cybergebied wordt gewerkt aan de informatie-uitwisseling en gezamenlijke trainings- en opleidingsactiviteiten.

inlichtingendiensten steeds nauwer samen, mede omdat naar aanleiding van recente terroristische aanslagen de noodzaak ervan eens te meer is gebleken. In het verleden was het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) vooral gericht op stabilisatie en wederopbouw van *failed states*, ver weg van Europa. Tegenwoordig vinden EU-militaire operaties ook plaats nabij de Europese buitengrenzen. De maritieme *Operatie Sophia* is erop gericht de activiteiten van mensensmokkelaars in het centrale deel van de Middellandse Zee in beeld te brengen en, voor zover het mandaat het toestaat, te bestrijden.

Zo lijkt een natuurlijke taakverdeling tussen de EU en de NAVO te ontstaan in antwoord op de nieuwe dreigingen. Maar dat is in de ogen van de AIV niet voldoende, omdat geen van beide organisaties alleen in staat is deze dreigingen effectief het hoofd te bieden. De NAVO kan met louter militaire afschrikking en territoriale verdediging niet effectief optreden tegen de meeste hybride (niet-militaire) uitdagingen, simpelweg omdat de Alliantie op dit terrein weinig of geen bevoegdheden heeft. De EU zal haar niet-militaire middelen verder gaan versterken – met veel aandacht voor het dominante vraagstuk van grensbewaking – maar kan zonder de NAVO (lees: de VS) geen vuist maken tegen president Poetin of tegen escalatie van een militair conflict (en de effecten ervan) aan de zuidflank. Beide organisaties hebben elkaar nodig om effectieve en geïntegreerde antwoorden te vinden op het brede scala van veiligheidsuitdagingen. De NAVO en de EU zijn bovendien complementair wat betreft het scheppen van de voorwaarden voor een ‘militair Schengen’.

De recente vooruitgang in de onderlinge samenwerking is niet in de laatste plaats te danken aan de inzet van de EU Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Federica Mogherini en SG NAVO Jens Stoltenberg. Zij hebben in juni 2017 gerapporteerd over de interim-resultaten van de implementatie.¹¹⁶ Uit dit rapport blijkt dat er in het halve jaar tussen de Gemeenschappelijke Verklaring en het interimrapport sprake is van een cultuurverandering en dat EU-NAVO samenwerking meer de norm is geworden. Op praktisch samenwerkingsvlak worden vooral stappen gezet op het terrein van hybride dreigingen door uitwisselingen tussen de *EU Hybrid Fusion Cell* en de nieuwe *NATO Hybrid Analysis Branch* en gezamenlijke oefeningen. Op 2 oktober jl. is in Helsinki het *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* geopend. Ook dit gezamenlijke NAVO-EU centrum is een voorbeeld van intensievere samenwerking.¹¹⁷

Met het *EU Defence Action Plan* (EDAP) zal de Europese Commissie door middel van een *European Defence Fund* (EDF) een grote rol gaan spelen bij defensieonderzoek en gezamenlijke capaciteitenontwikkeling en -aankoop door groepen EU-lidstaten. Vooral Duits-Frans leiderschap zou, door de recente initiatieven van de Raad en de Commissie op het gebied van defensie, een impuls kunnen geven aan de versterking van de Europese slagkracht. Nu Angela Merkel een nieuwe termijn als Duitse bondskanselier tegemoet kan zien en president Emmanuel Macron zijn ambitieuze plannen voor Europese (defensie-)

116 Progress Report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016, Brussel, 14 June 2017. Zie: <http://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170619_170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN.pdf>.

117 ‘EU-NATO hybrid threat center launched in Finland’. Zie: <<http://www.dw.com/en/eu-nato-hybrid-threat-center-launched-in-finland/a-40784773>>.

samenwerking heeft ontvouwd¹¹⁸, lijkt hiervoor nieuw momentum te ontstaan. Dit komt zowel aan de EU als ook aan de NAVO ten goede, het zijn immers de Europese NAVO-lidstaten die op het gebied van onderzoek, innovatie en capaciteiten een inhaalslag moeten maken. De samenwerking tussen het Europees Defensie Agentschap (EDA) en de NAVO heeft met de Gemeenschappelijke Verklaring een meer gestructureerde vorm gekregen. Zo hebben twintig van de tweeëntwintig NAVO/EU landen de informatie die aan de NAVO wordt verstrekt voor het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) ook beschikbaar gemaakt voor het *EU Capability Development Plan* (CDP), dat begin 2018 wordt herzien. Voor de vervanging van de gemeenschappelijke AWACS NAVO capaciteit, heeft de NAVO assistentie gezocht bij het EDA ten behoeve van het reguleren van militaire luchtvaart in het Europese luchtruim (*Single European Sky*). Het EDA-programma voor de gezamenlijke aankoop van tankertransportvliegtuigen (met Nederland als *lead nation*) is een ander goed voorbeeld, terwijl de NAVO namens de deelnemende landen het contract tekent met Airbus.

De Europese Raad van 22-23 juni 2017 heeft besloten tot concrete uitwerking van permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) ter versterking van de Europese veiligheid en defensie en om uitvoering te geven aan de *EU Global Strategy*. Volgens planning zal de Europese Raad eind 2017 of begin 2018 besluiten PESCO in de praktijk te brengen. Het merendeel van de lidstaten heeft interesse voor deelname getoond, waaronder voor Nederland belangrijke partners zoals Duitsland en België.

Het aantreden van president Trump en het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU maken het naar de mening van de AIV nog meer van belang dat de EU en de NAVO goed samenwerken. De Europeanen zullen optimaal gebruik moeten maken van de mandaten, verschillende lidmaatschappen en instrumenten die de beide organisaties ter beschikking hebben om hun eigen veiligheid te kunnen waarborgen en zich als geloofwaardige veiligheidspartner aan de Amerikanen te tonen. In dit licht bezien, heeft de EU-NAVO samenwerking ontegenzeggelijk vooruitgang geboekt, maar is er nog een lange weg te gaan. In het verleden opgekomen gedachten over een zogenaamde tweepijlerstructuur binnen de NAVO stuiten toen en ook nu nog op overwegende bezwaren. De positie van Canada en die van de EU-landen die niet lid zijn van de NAVO en verschillen van mening aan Europese kant over de opportuniteit van een drastische hervorming van het Bondgenootschap staan realisatie van het onderhavige concept in de weg.

VII.2 NAVO-uitbreiding

In Warschau heeft de NAVO nogmaals het *open door*-beleid bevestigd. Op 5 juni 2017 trad Montenegro toe tot de NAVO, de eerste uitbreiding na de toetreding van Albanië en Kroatië in 2009. Het is onwaarschijnlijk dat de NAVO op korte termijn een nieuwe uitbreidingsronde tegemoet zal zien. Sommige bondgenoten zijn van mening dat de uitbreiding van de NAVO in de afgelopen decennia te snel is verlopen en dat de NAVO eerst een reeks problemen moet oplossen inclusief de omgang met Rusland, voordat nieuwe lidstaten kunnen worden opgenomen. Andere NAVO-landen menen dat een eventueel

118 Tijdens zijn speech op 26 september 2017 aan de Sorbonne pleitte de Franse president Macron voor autonoom Europees handelingsvermogen, complementair aan de NAVO. Zijn plannen behelzen onder meer de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategische cultuur, de oprichting van een nieuwe Europese interventiemacht en een gezamenlijk defensiebudget, zie: <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>.

NAVO-lidmaatschap Rusland juist van agressie jegens deze landen zal afhouden en dat om die reden wel tot uitbreiding moet worden overgegaan.¹¹⁹

VII.3 Samenwerking met partnerlanden

Naast samenwerkingsverbanden met de Europese Unie en andere internationale organisaties heeft de NAVO ook partnerschappen met andere landen.¹²⁰ Het betreft de volgende samenwerkingsverbanden: de Euro-Atlantische Partnerschapsraad, de Mediterrane Dialooggroep, het Samenwerkingsinitiatief van Istanbul en de *Partners across the Globe*. De *Euro Atlantic Partnership Council* (EAPC) is een multilateraal forum waarin de 29 NAVO-lidstaten en 21 deelnemende partnerlanden, voornamelijk voormalige Sovjetstaten of Warschaupactlanden, zitting hebben.¹²¹ Van het oorspronkelijke idee om met EAPC de toenadering tussen de NAVO en voormalige Oostblokstaten te bevorderen is na de Russische annexatie van de Krim niet veel meer over.

De overtuiging dat veiligheid in Europa nauw verbonden is met stabiliteit en veiligheid in het gebied rondom de Middellandse Zee, heeft geleid tot de oprichting van de *Mediterranean Dialogue* (MD) in 1994 (samenwerking tussen de NAVO en Tunesië, Marokko, Mauritanië, Jordanië, Israël, Egypte en Algerije).¹²² De samenwerking is veelal bilateraal en praktisch van aard¹²³, ook omdat, de veiligheidsbelangen van de verschillende partnerlanden sterk uiteenlopen. Zo ligt het accent bij de samenwerking tussen Israël en de NAVO op het gebied van raketverdediging, terwijl in de samenwerking met Jordanië de strijd tegen IS centraal staat. De bijdrage van de MD-partnerlanden aan NAVO-missies is beperkt. Jordanië leverde als enig partnerland uit de MD een bijdrage aan de ISAF-missie in Afghanistan en *Operation Unified Protector* in Libië in 2011.

Het *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), opgericht in 2004, beoogt praktische regionale veiligheidssamenwerking tussen de NAVO en Bahrein, Koeweit, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten.¹²⁴ Ook in het ICI werkt de NAVO voornamelijk op bilaterale basis. Overigens is het opmerkelijk dat Oman en Saudi-Arabië, die samen goed zijn voor meer dan de helft van de totale defensie-uitgaven in de regio, geen deel uitmaken van het ICI.¹²⁵ Zowel het ICI als de MD spelen nauwelijks een rol in het beheersen van de huidige veiligheidsproblemen in Syrië en Irak.

119 Paul Belkin, 'NATO's Warsaw Summit: In Brief', Congressional Research Service, November 14, 2016, p. 8.

120 De genoemde vormen van samenwerking krijgen gestalte onder de gemeenschappelijke noemer *Cooperative Security*. Deze in 2010 geïntroduceerde (derde) kerntaak behelst een niet scherp afgebakend netwerk van partnerschappen, waarmee een scala aan doelstellingen wordt nagestreefd waaronder naast politieke dialoog en regionale samenwerking ook wapenbeheersing, non-proliferatie en ontwapening, militaire interoperabiliteit, informatie-uitwisseling en coördinatie bij de uitvoering van militaire operaties.

121 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm>.

122 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm>.

123 Ibidem.

124 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm>.

125 K.H. Kamp, & H. Reisinger (2013). NATO's Partnerships After 2014: Go West! NATO Research Division, No. 92.

Het *Partners Across The Globe* (PATG)-initiatief betreft bilaterale samenwerking van de NAVO met Afghanistan, Australië, Irak, Japan, Zuid-Korea, Mongolië, Nieuw-Zeeland en Pakistan.¹²⁶ De invulling van de praktische bilaterale samenwerking verschilt per partnerland. In Irak en Afghanistan ligt de nadruk op *state-building*, civiel-militaire planning en capaciteitsopbouw van de veiligheidssector. Australië daarentegen is een belangrijke strategische partner die een significante bijdrage heeft geleverd aan de ISAF-missie in Afghanistan.¹²⁷

Tijdens de NAVO-top in Wales is onder meer besloten om de politieke dialoog en praktische samenwerking met belangrijke en gelijkgezinde partners te intensiveren. Zo zijn onder meer verdere stappen gezet in de samenwerking met Finland en Zweden, die formeel onderdeel uitmaken van de EAPC, inclusief mogelijke bijdragen aan de NRF.¹²⁸ Verder is besloten tot het *Defence and Related Capacity Building Initiative* (DCB)¹²⁹, waarbij de NAVO ondersteuning biedt bij capaciteitsopbouw. In Georgië, Irak, Jordanië en Moldavië is het DCB toegepast.

Naar het oordeel van de AIV zou de NAVO de partnerschappen beter kunnen benutten. Dat zou op verschillende manieren kunnen gebeuren. Zo pleit Markus Kaim voor het opzetten van een tweejaarlijkse werkprogramma, dat per land en prioriteit kan worden uitgewerkt.¹³⁰ Karl Heinz Kamp en Heidi Reisinger stellen een totaal nieuwe opzet van partnerschappen voor waarbij geografie minder de dominante factor is, landen kunnen immers vergelijkbare problemen ondervinden. Verder menen zij dat partnerlanden een vorm van spreekrecht zouden moeten kunnen krijgen binnen de NAVO en er zou gekeken kunnen worden naar lossere vormen van (ad hoc-) samenwerking zonder dat sprake is van een partnerschap.¹³¹ De AIV vindt dit waardevolle ideeën.

VII.4 Samenwerking met de VN en de OVSE

Verenigde Naties

In de preambule van het Verdrag van Washington onderschrijven de verdragspartijen 'their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations'.¹³² Sinds de jaren negentig hebben de NAVO en de VN samengewerkt in het kader van crisisbeheersing in landen als Soedan en Somalië waar de VN ondersteuning verleende aan operaties van de Afrikaanse Unie. Verder heeft de NAVO geholpen bij de VN-hulpoperatie in Pakistan in 2005. Veiligheidsraadsresoluties hebben mandaat verstrekt voor NAVO-operaties in

126 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm>.

127 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48899.htm>.

128 M. Kaim, 'The Four "Waves" of NATO Partnership Formats'. Stiftung Wissenschaft und Politik, Research Paper 1, Berlin January 2017, pp. 16-17.

129 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132756.htm>.

130 M. Kaim, 'The Four "Waves" of NATO Partnership Formats', p. 22.

131 Karl-Heinz Kamp, Heidi Reisinger 'NATO's Partnerships After 2014: Go West!', NATO Research Division, No. 92, Rome, 2013.

132 'The North Atlantic Treaty', Washington 4 April 1949. Zie: <http://www.nato.int/cps/iw/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en>.

de Balkan, Afghanistan, Libië en de trainingsmissie in Irak. Samenwerking tussen beide organisaties kan een win-win situatie opleveren omdat de VN de noodzakelijke militaire capaciteiten mist, terwijl VN-programma's op het vlak van *state-building* en wederopbouw belangrijke elementen vormen voor een *comprehensive approach*. Een militair ingrijpen in conflictgebieden moet plaatsvinden in het kader van een geïntegreerde inzet samen met diplomatieke initiatieven en ontwikkelingssamenwerking.

De samenwerking verloopt in de praktijk niet altijd even gemakkelijk wat voortkomt uit de uiteenlopende oriëntatie en belangen van de VN en de NAVO.¹³³ De NAVO-VN samenwerking in Libië in 2011 is hiervan een goede illustratie. In eerste instantie was de NAVO afhankelijk van de VN, vanwege de behoefte aan een mandaat van de VN-veiligheidsraad voor een militaire interventie. Zodra de NAVO echter een mandaat kreeg om alle middelen te gebruiken ter bescherming van de burgerbevolking, veranderde deze afhankelijkheidssituatie. De VN was vanaf het moment dat *Operation Unified Protector* (OUP) van start ging afhankelijk van de NAVO voor informatie over en uitvoering van de operatie.¹³⁴ Rusland en China beschuldigen de NAVO ervan het mandaat te hebben overschreden en vooral op *regime change* uit te zijn geweest.¹³⁵ Qadhafi De samenwerking tussen de NAVO en de VN in Afghanistan verliep evenmin zonder problemen. De afstemming en taakverdeling tussen de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) verantwoordelijk voor het politieke proces en de ISAF van de NAVO was problematisch.¹³⁶ Desondanks is de AIV van oordeel dat de VN en de NAVO elkaar hard nodig hebben. De VN kan bij het uitvoeren van een missie in bepaalde situaties niet zonder de militaire ondersteuning van de NAVO. Omgekeerd kunnen VN-programma's bijdragen aan het welslagen van een NAVO-missie.

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is een belangrijke partner voor de NAVO, aangezien de twee organisaties elkaar aanvullen bij de bevordering van de veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantisch gebied, bijvoorbeeld in Kosovo en Bosnië Herzegovina.¹³⁷

De OVSE kan als grote regionale veiligheidsorganisatie met 57 deelnemende lidstaten, waaronder ook Rusland,¹³⁸ een waardevolle rol vervullen als overlegforum en heeft dat in het verleden ook gedaan. Vandaag de dag lijken de mogelijkheden daarvoor vanwege de onderlinge tegenstellingen, aanzienlijk geringer te zijn. De SG van de OVSE sprak in dit

133 J. Varwick, J. & M.F. Harsch, M.F. 'NATO and the UN'. *The International Institute for Strategic Studies. Survival* (2009), 51(2).

134 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm>.

135 M.F. Harsch, 'NATO and the UN: Partnership with potential?'. *Stiftung Wissenschaft und Politik. Research Paper 2*, Berlin, January 2012.

136 Ibidem.

137 Zie: <<http://www.osce.org/mission-in-kosovo/what-we-do>>.

138 Zie: <<http://www.osce.org/participating-states>>.

verband over een 'shrinking space' voor dialoog.¹³⁹ Met de *Special Monitoring Mission* en het begeleiden van het Minsk-overleg levert de organisatie een waardevolle bijdrage aan bevordering van de stabilisatie in Oekraïne. De poging van het Duitse voorzitterschap van de OVSE in 2016 om een nieuwe impuls aan een inhoudelijke dialoog te geven gericht op het herstel van coöperatieve veiligheid in Europa, bleef grotendeels zonder succes.

De rol van de OVSE op veiligheidsgebied zou aan kracht kunnen winnen, onder meer door de aanwezigheid van de OVSE in crisisgebieden uit te breiden en door het opzetten van een permanente dialoog tussen Rusland en het Westen met als doel om het overleg over wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen nieuw leven in te blazen, aldus 'Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE' opgesteld door het *OSCE Network*.¹⁴⁰

139 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de Geannoteerde agenda OVSE, Ministeriële Raad 8-9 december 2016, Den Haag, 24 november 2016.

140 'Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons 2015'. Edited by Teija Tiilikainen, Vienna 2015.

VIII Veiligheids- en defensiebeleid van Nederland

VIII.1 Veiligheidsbeleid

Lange tijd bewoog het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid zich binnen bekende internationale verbanden en met vaste samenwerkingspartners. De NAVO als ‘hoeksteen’ van het veiligheidsbeleid, nauwe samenwerking met de VS en het VK en een tamelijk overzichtelijke internationale veiligheidssituatie. Zoals in voorgaande hoofdstukken is beschreven leiden het aantreden van de nieuwe Amerikaanse president, de op de proef gestelde cohesie van de NAVO, de aanstaande *Brexit*, afnemende invloed van ‘het Westen’ en de veiligheidsdreiging vanuit de Oost- en zuidflank en het Midden-Oosten tot een diffuus veiligheidsbeeld. Naar het oordeel van de AIV is het noodzakelijk dat in het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid, naast de trans-Atlantische oriëntatie, meer gewicht wordt toegekend aan de continentale oriëntatie. Hoewel de VS en het VK ook in de toekomst belangrijke veiligheidspartners blijven, zal naar verwachting de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid onder leiding van Duitsland en Frankrijk de komende jaren een hoge vlucht nemen. Het is zaak dat Nederland zich daarbij aansluit.

Het veiligheidsbeleid ontleent zijn geloofwaardigheid aan ondersteuning met krachtige instrumenten. Hier ligt in de ogen van de AIV een belangrijke taak voor het nieuwe Nederlandse kabinet. Het gaat daarbij om een volwaardig geïntegreerd veiligheids- en defensiebeleid met een toereikend budget.¹⁴¹ In het licht van de actuele veiligheidsuitdagingen acht de AIV fors extra investeringen op internationaal terrein noodzakelijk, niet alleen voor versterking van de krijgsmacht, maar ook op het terrein van buitenlandbeleid zoals de versterking van het postennetwerk. Voor dit laatste onderwerp heeft de AIV ook aandacht gevraagd in het briefadvies ‘De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld’.¹⁴² Samenhangend buitenlandbeleid impliceert voorts inspanningen ter voorkoming van verdere ontregeling van de landen ten oosten en ten zuiden van het Europese NAVO-gebied. Versterking van de preventiecapaciteit zou, zoals ook de WRR betoogt, nationaal gestalte moeten krijgen, maar ook in de EU en de NAVO.¹⁴³

Nederland en de oostflank

De Nederlandse regering beschouwt de annexatie van de Krim als een ‘waterscheiding’ in de betrekkingen met Rusland.¹⁴⁴ Een terugkeer naar *business as usual* is niet aan de orde. Tegelijkertijd vindt Nederland het van belang de communicatielijnen open te houden, omdat er veel gemeenschappelijke belangen zijn. De regering spreekt daarom van een beleid van ‘vuist en open hand’: afschrikking via de NAVO en waar mogelijk samenwerking via de OVSE en de NRR. Het ontbreken van de Russische bereidheid mee te werken

141 Zie ook: WRR-rapport 98, ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid’, Den Haag, mei 2017.

142 AIV-briefadvies nr. 32, ‘De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld’, Den Haag, mei 2017.

143 WRR-rapport 98, ‘Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid’, Den Haag, mei 2017, p. 133.

144 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Beleidsbrief betrekkingen met Rusland, Den Haag, 13 mei 2015, p. 6.

aan het strafrechtelijke onderzoek naar aanleiding van het neerschieten van de MH-17 belast de onderlinge betrekkingen. Nederland geldt momenteel als een 'lastig' land en de contacten met regeringsvertegenwoordigers in Moskou worden beperkt. Al lange tijd is er een intensieve samenwerkingsrelatie tussen Nederlandse en Russische bedrijven op energiegebied, maar sinds 2014 onthoudt de Nederlandse overheid zich van het faciliteren van overleg met Russische energiepartijen. De import van Russisch gas is overigens – als gevolg van het terugschroeven van de gaswinning in de Groningse bodem – tussen 2010-2015 zelfs verdubbeld.¹⁴⁵ De AIV vindt het van belang dat de Europese – en dus ook de Nederlandse – afhankelijkheid van Russisch gas afneemt. Een Europees energiebeleid, diversificatie van de aanvoer van olie en gas en verduurzaming van de energievoorziening kunnen daaraan bijdragen, zoals de AIV in 2014 heeft bepleit in het briefadvies 'De EU-gasafhankelijkheid van Rusland'.¹⁴⁶ Na de annexatie van de Krim is de militaire samenwerking tussen Nederland en Rusland opgeschort. Spoedige hervatting ligt naar het oordeel van de AIV niet in de rede. Op overige gebieden wordt de opportuniteit per geval bekeken. Zo wordt er wel samengewerkt op politiegebied en *cybercrime*. De AIV is van mening dat gelet op de Russische cyberactiviteiten, uiterste voorzichtigheid op dit terrein op z'n plaats is.

Nederland en de Zuidflank

Nederland ziet een rol voor de NAVO met betrekking tot de veiligheidsdreigingen aan de zuidflank, vooral op het vlak van capaciteitsopbouw en ondersteuning bij de bestrijding van mensensmokkel. Binnen de anti-IS coalitie levert Nederland thans een bijdrage aan capaciteitsopbouw in Noord-Irak, een KDC-10 voor *air-to-air refueling* en *force protection* voor Belgische F-16's in de regio naast de financiering van diverse projecten en trainers en adviseurs in samenwerking met andere internationale organisaties.¹⁴⁷ Nederland had aanvankelijk aarzelingen bij het voorstel van de VS om de NAVO als organisatie te laten toetreden tot de anti-IS coalitie vanwege de militaire betekenis van een dergelijke stap en de implicaties voor de relatie met Arabische bondgenoten. De AIV is van mening dat waar mogelijk, NAVO-middelen voor capaciteitsondersteuning en terrorismebestrijding niet onbenut moeten blijven.

Interne spanningen bondgenootschap

De samenwerking met en de posities van de VS en het VK waren voor Nederland traditioneel in belangrijke mate richtinggevend voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De Nederlandse regering is van mening dat met het aantreden van de nieuwe Amerikaanse regering de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid 'geen vanzelfsprekendheid' meer is. Volgens minister Koenders is 'een sterk Duitsland' (...), 'meer dan ooit, in het Nederlandse belang' en doet Nederland er goed aan Duitsland te

145 Zie: <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/16/import-compenseert-vermindering-aardgaswinning/>>.

146 AIV-briefadvies nr. 26, 'De EU-gasafhankelijkheid van Rusland: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen', Den Haag, 13 mei 2014.

147 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het Verslag van de speciale bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten op 25 mei 2017, Den Haag, 15 juni 2017, p. 3.

helpen 'zijn leiderschapsrol in Europa te aanvaarden – zeker nu'.¹⁴⁸ De AIV steunt deze visie en heeft eerder in het AIV-advies 'Instabiliteit rond Europa' de regering geadviseerd Duitsland aan te moedigen 'ook op veiligheidsgebied een meer geprononceerde positie in te nemen'.¹⁴⁹ Naar verwachting zullen Frankrijk en Duitsland de komende maanden het initiatief nemen om de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking verder te verdiepen. De AIV is van mening dat Nederland zich hierbij zou moeten aansluiten. De AIV is met de Nederlandse regering de mening toegedaan dat het daarnaast van belang is een 'veiligheidsarrangement' met het VK overeen te komen, zodat dit land betrokken blijft bij de Europese veiligheidspolitieke samenwerking.

De Nederlandse regering hecht aan voortzetting van de samenwerking binnen NAVO-verband met Turkije, ondanks de complexe politieke situatie, de autocratische ontwikkeling, de mensenrechtenschendingen, de aankoop van geavanceerde Russische luchtafweersystemen en de aanvankelijke weigering om Duitse parlementariërs toe te laten tot de vliegbasis Incirlik. Wegens de strategische ligging van het land en de NAVO-taken die er worden uitgevoerd (inzet AWACS-radarvliegtuigen) en vanuit de hoop dat Turkije op termijn weer de ontwikkeling naar rechtsstatelijkheid en democratie zal hervatten, kan de AIV zich goed vinden in deze beleidslijn. Tegelijkertijd is het noodzakelijk Turkije te blijven aanspreken op de waarden en normen van het bondgenootschap.

Nederland en de maatregelen van Wales en Warschau

Nederland behoorde bij de eerste landen die na de NAVO-top in Wales (september 2014) een bijdrage leverden aan de VJTF. In 2017 draagt Nederland in het kader van de *Enhanced Forward Presence* bij aan de multinationale *battlegroup* in Litouwen en aan de maritieme component van de NRF. In de tweede helft van 2017 levert ons land een bijdrage aan de luchtcomponent van de VJTF. Ook voor 2018 zijn diverse Nederlandse bijdragen toegezegd. In 2017 neemt Nederland ook deel aan diverse oefeningen die worden gehouden in het kader van de geruiststellende maatregelen en draagt Nederland bij aan de *Air Policing* in de Baltische staten. De AIV is van mening dat Nederland ook in de toekomst proportioneel moet bijdragen aan deze NAVO-inzet.

Nederland neemt een bijzondere positie in wat betreft kernwapens. Nederland ziet voor zichzelf op ontwapeningsgebied een 'bruggenbouwers'-functie. Afstoting van de Nederlandse kernwapentaak is evenwel thans niet aan de orde. De Nederlandse regering wil deze taak behouden zolang de NAVO een nucleaire alliantie is.¹⁵⁰ Nederland nam als enig NAVO-land in de VN met 131 andere landen deel aan onderhandelingen over een verdrag met als doel een kernwapenverbod te realiseren maar stemde uiteindelijk als enige tegen vanwege de onverenigbaarheid met ons NAVO-lidmaatschap, een gebrek aan verificerbaarheid, en het risico op aantasting van bestaande afspraken en standaarden.¹⁵¹

148 Toespraak minister Koenders over wereldwijde veiligheid, Leiden, 17 november 2016. Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/11/17/toespraak-minister-koenders-over-wereldwijde-veiligheid>>.

149 AIV-advies nr. 94, 'Instabiliteit rond Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015, p. 46.

150 Verslag van een schriftelijk overleg 19 april 2017 (2017Z07999), pp. 14-15 en p. 21.

151 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over 'Appreciatie uitkomst onderhandelingen kernwapenverbod', Den Haag, 14 juli 2017, p. 4.

De AIV acht het van groot belang dat Nederland zich blijft conformeren aan de NAVO-lijn, juist vanwege de solidariteit en politiek-militaire *burdensharing* binnen de NAVO. De toekomstige rol van kernwapens betreft een van de onderwerpen waarover de AIV de komende periode nader zal adviseren.¹⁵²

OVSE

Nederland beschouwt de OVSE als een belangrijk forum voor het voeren van de dialoog met Rusland en is voorstander van de actualisering van het Weens Document. Op dit moment liggen er twee Nederlandse voorstellen op tafel: één over het beteugelen van zogenoemde *snap-exercises* en één over het houden van bijzondere inspectiemissies bij zorgwekkende militaire activiteiten. De AIV acht het van belang dat Nederland initiatieven blijft nemen om de besprekingen in OVSE-verband op gang te houden.

NAVO-uitbreiding

Nederland is van mening dat Rusland geen zeggenschap dient te hebben over eventuele EU- of NAVO-uitbreiding. Bosnië-Herzegovina, Oekraïne en Georgië voldoen in Nederlandse ogen momenteel niet aan de voorwaarden om lid te worden van de NAVO. Dat geldt evenmin voor andere landen op de Westelijke Balkan. Tegelijkertijd vindt de Nederlandse regering het wel van belang om – in samenwerking met de EU – bijzondere aandacht aan de Westelijke Balkan te besteden vanwege de risico's voor de regionale stabiliteit op het gebied van stagnerende hervormingsprocessen, georganiseerde criminaliteit, terrorisme en de invloed van Rusland. De AIV acht verdere uitbreiding van de NAVO op dit moment evenmin opportuun en steunt de Nederlandse opstelling ter zake.

Europese defensiesamenwerking

Vanwege de trans-Atlantische oriëntatie behoorde Nederland in het verleden niet tot de grootste pleitbezorgers voor een Europees defensiebeleid. De Nederlandse regering lijkt evenwel nu, vanwege de gewijzigde opstelling van de VS en het VK, voorzichtig stappen te zetten in de richting van Nederlandse deelname aan de verdieping van Europese defensiesamenwerking. De Nederlandse regering heeft positief gereageerd op het Reflectiepaper van de Europese Commissie.¹⁵³ De regering ziet zowel in het tweede ('gedeelde veiligheid en defensie') als het derde scenario ('gemeenschappelijke veiligheid en defensie') de nodige positieve aanknopingspunten, maar geeft de voorkeur aan het tweede scenario. Het is verder opmerkelijk dat Nederland na jarenlang verzet tegen een Europees militair hoofdkwartier akkoord is gegaan met het opzetten van een *Military Planning and Conduct Capability*.

Het is twijfelachtig of Nederland eventuele Frans-Duitse voorstellen om er een echt hoofdkwartier – door voormalig minister van Defensie Hennis afgedaan als *window dressing* – van te maken, ook zal steunen.¹⁵⁴ Nederland is nu – met enige terughoudendheid – voorstander van versterkte samenwerking op defensiegebied, 'vanaf het begin hebben we gezegd dat PESCO kansen kan bieden, maar het moet geen doel op

152 AIV-werkprogramma 2017-2019. Zie: <<http://aiv-advies.nl/63r/in-voorbereiding#werkprogramma-aiv-2017-2019>>.

153 Zie: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/27948/Reflection%20Paper%20on%20the%20Future%20of%20European%20Defence,%2007%20June%202017>.

154 Zie: <<https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2016/09/27/hennis-eu-niet-gebaat-bij-window-dressing>>.

zichzelf worden. In zijn algemeenheid is het grootste risico van Europa dat men doorgaat en met een project eindigt waarvan de toegevoegde waarde op zijn minst twijfelachtig is', aldus voormalig minister Hennis tijdens een debat in de Tweede Kamer.¹⁵⁵ De nieuwe rol van de Commissie op het gebied van defensieonderzoek en financiële steun bij de ontwikkeling en aanschaf van defensiecapaciteiten kan de komende jaren een belangrijke impuls vormen voor Europese defensiesamenwerking.¹⁵⁶ Ook zou Nederland graag zien dat het civiele GVDB wordt versterkt, vooral op het gebied van migratie, terrorisme en hybride dreigingen.¹⁵⁷ De AIV is van mening dat het van belang is dat Nederland zich achter de nieuwe initiatieven op dit gebied schaart, want een afwijzende of afwachtende houding is niet in het Nederlands en Europees belang. Nederland hecht verder veel waarde aan de samenwerking tussen NAVO en EU en ziet vooral mogelijkheden voor verbetering op het gebied van de aanpak van hybride dreigingen, het versterken van de operationele samenwerking en voor het organiseren van gezamenlijke of gecoördineerde crisismanagementoefeningen.

Cyberverdediging

Cyberverdediging verloopt in Nederland over vele schijven. Nederland heeft een internationale cyberstrategie¹⁵⁸, een defensie-cyberstrategie¹⁵⁹ en een nationale cyberstrategie.¹⁶⁰ Het rapport 'De economische en maatschappelijke noodzaak van meer cybersecurity' - opgesteld op verzoek van de Cyber Security Raad, stelt vast: 'Het dreigingsbeeld is ronduit zorgelijk. Nederlandse overheidsinstellingen en in Nederland gevestigde bedrijven zijn structureel doelwit van digitale spionage door onder andere Rusland en China'.¹⁶¹ De opstellers van het rapport adviseren daarom meer sturing vanuit de overheid en een meerjarig actieprogramma in samenwerking met de private

155 Verslag van een Algemeen Overleg over de Defensieraad op 5 september 2017, Kamerstuk 21501-28, nr. 163, p. 11.

156 Margriet Drent and Dick Zandee, 'European Defence: From Action to Commitment', Clingendael Institute, March 2017.

157 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken met ministers van Defensie op 18 mei a.s., Den Haag, 4 mei 2017, p. 4.

158 'Digitaal bruggen slaan, Internationale cyberstrategie, naar een geïntegreerd internationaal cyberbeleid', 12 februari 2017. Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/12/internationale-cyberstrategie-naar-een-geintegreerd-internationaal-cyberbeleid-getiteld-digitaal-bruggen-slaan>>.

159 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over 'Actualisering Defensie Cyberstrategie', Den Haag, 23 februari 2015.

160 Nationale Cybersecurity strategie 2. Zie: <<https://www.ncsc.nl/organisatie/nationale+cybersecurity+strategie>>.

161 'De economische en maatschappelijke noodzaak van meer cybersecurity. Nederland digitaal droge voeten', Den Haag, september 2016.

sector.¹⁶² Naar het oordeel van de AIV zou Nederland inderdaad fors moeten investeren in cyberverdediging. Daarnaast dient de interdepartementale aansturing te worden verbeterd en moet de samenwerking met de private sector worden uitgebreid.

VIII.2 Nederlandse defensie-inspanningen

De Nederlandse defensie-inspanningen beogen een bijdrage te leveren aan het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Naar aanleiding van deze adviesaanvraag over aanpassingen van de NAVO heeft de AIV besloten eerst een kort briefadvies uit te brengen over de gevolgen van de nieuwe veiligheidssituatie voor de defensie-inspanningen, vooral in het licht van het beleid van Rusland. Dit briefadvies is begin maart van dit jaar uitgebracht. In het advies zijn de huidige situatie van de Nederlandse krijgsmacht geschetst, de gevolgen van de ontwikkelingen in de (internationale) veiligheidssituatie voor de hoofdtaken van de krijgsmacht, de financiële consequenties en de noodzakelijk geachte operationele maatregelen. De belangrijkste bevindingen worden hierna beknopt weergegeven.

De AIV heeft vastgesteld dat de staat van de Nederlandse krijgsmacht zeer zorgwekkend is. De raad vindt het zeer ernstig en onverantwoord dat, bij ongewijzigd beleid, de basisgereedheid van de krijgsmacht pas op zijn vroegst in 2021 weer op orde is. Terwijl de veiligheidssituatie de afgelopen jaren sterk verslechterde als gevolg van dreigingen vanuit zowel Rusland, het Midden-Oosten als Noordelijk Afrika, is de inzetbaarheid van de krijgsmacht verder uitgehold. Ook de NAVO heeft forse kritiek op de Nederlandse defensiebijdrage: 'Configuring the Netherlands Armed Forces to meet the significant challenges of the new security environment (...) without sustained predictable increases in defence expenditures in real terms, will be an almost impossible task'. De kritiek spitst zich vooral toe op de landstrijdkrachten: 'The highest priority for the Netherlands is to increase the readiness and combat effectiveness of its land forces'.¹⁶³ De AIV adviseert in het briefadvies met klem in de nieuwe kabinetsperiode de financiële afspraken serieus te nemen die in 2014 tijdens de NAVO-top van Wales zijn gemaakt. In de komende vier jaar zal het defensiebudget moeten groeien naar het Europees NAVO-gemiddelde. In de daaropvolgende vier jaar moet de 2%-norm worden bereikt. De Nederlandse defensiebijdrage was in 2015 volgens opgave van het Ministerie van Defensie 1,09% van het BBP en ligt ver onder het gemiddelde van de Europese NAVO-landen (2015: 1,43% BBP).¹⁶⁴ Rekening houdend met het deel van het budget dat niet ten goede komt van de instandhouding van de krijgsmacht is zelfs minder dan 0,7% van het BBP beschikbaar en niet de officiële 1,09%. De AIV is voorts van mening dat naast de 2%-norm een outputnorm¹⁶⁵ moet gelden.

162 Zie ook: Isabelle Duyvesteyn, 'Cyberaanvallen: organisatie, besluitvorming en strategie', Internationale Spectator 6-2016 (jrg. 70).

163 NATO Defence Planning Capability Review 2015/16, The Netherlands, Draft Overview, p. 5.

164 Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag, 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, pp. 6-8.

165 Hierbij kan onder meer worden gedacht aan bijdragen aan missies en operaties binnen en buiten NAVO-kader.

Behoudens inzet op Nederlands grondgebied zal de toekomstige inzet van de krijgsmacht altijd in internationaal verband plaatsvinden en rekening moeten houden met diffuse dreigingen en (vormen van) hybride oorlogvoering. De kans op gelijktijdige inzet voor alle drie de hoofdtaken is groter geworden. De relatie tussen interne en externe veiligheid is sterker geworden als gevolg van onder meer (de dreiging van) terroristische aanslagen. Het belang van operationele inlichtingen- en cybercapaciteiten van Defensie neemt toe. Dit geldt ook voor andere niet-lethale middelen van oorlogvoering. Het belang van een goede balans tussen de ‘tanden van de organisatie’ (lethale capaciteiten), capaciteiten in het informatiedomein (niet-lethaal) en de ondersteunende capaciteiten kan niet genoeg worden onderstreept. Wil de krijgsmacht relevant blijven, dan moet er blijvende aandacht zijn voor operationele vernieuwing en innovatie.

Met een stapsgewijze verhoging van het defensiebudget in de komende jaren, zullen in de eerste plaats de huidige tekortkomingen moeten worden weggewerkt. Dit betreft niet alleen tekorten aan onder meer reservedelen en munitievoorraden, het herstellen van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten, het voorkomen van veroudering van de wapensystemen, maar óók ‘reparatie’ van operationele capaciteiten die puur om bezuinigingsredenen de afgelopen jaren zijn weggesneden. Het toegenomen belang van alle drie de hoofdtaken en in het bijzonder de eerste hoofdtaak, maakt herstel van deze tekortkomingen extra urgent. Prioriteit moet worden gegeven aan het op orde krijgen van de slagkracht van de krijgsmacht, vooral door herstel van toereikende escalatiedominantie bij grondgebonden optreden en verbetering van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten van de krijgsmacht. Pas daarna kan naar de mening van de AIV uitbreiding van het ambitieniveau en het vergroten van het voortzettingsvermogen aan de orde zijn, rekening houdend met de tekortkomingen in NAVO-verband.

IX Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

IX.1 Samenvatting en conclusies

De veiligheidsuitdagingen voor het bondgenootschap zijn omvangrijk en complex. De Europese veiligheid wordt bedreigd door het destabiliserend optreden van Rusland en de gordel van instabiliteit in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika. Rusland ondermijnt de Europese veiligheid door inbreuk te maken op de integriteit van soevereine staten, door zijn pogingen om zeggenschap te krijgen in het 'nabije buitenland' en pogingen om de geloofwaardigheid van de NAVO en de EU te ondergraven. Daarnaast is Europa kwetsbaar voor terroristische aanslagen en moet voorlopig ernstig rekening worden gehouden met terroristische acties van organisaties, van eenlingen of van teruggekeerde IS-strijders uit Syrië en Irak. Vanuit Noordelijk Afrika wordt Europa direct bedreigd door veiligheidsrisico's als terrorisme en religieus extremisme, drugs- en mensensmokkel en proliferatie van wapens.

In het licht van deze omvangrijke dreigingen is het des te zorgelijker dat de samenhang binnen het bondgenootschap broos is. Sinds januari 2017 is er geen staat te maken op de politieke leiding van de VS, die sinds de oprichting van het bondgenootschap in 1949 de politieke en militaire ruggengraat van de organisatie vormt. De interne cohesie van het bondgenootschap staat verder onder druk door verschil van inzicht tussen de oostelijke en zuidelijke bondgenoten over de koers van de NAVO, de uiteenlopende defensie-inspanningen van de NAVO-landen en de moeizame relatie met Turkije. Ook de energieafhankelijkheid van een aantal Europese landen kan leiden tot onderlinge onenigheid. Rusland is voor een aantal NAVO-landen, waaronder Duitsland, een belangrijke energieleverancier. Daarom bepleit de AIV, evenals in het briefadvies 'De EU gasafhankelijkheid van Rusland', de totstandkoming van een Europees energiebeleid, diversificatie van de aanvoer van olie en gas en verduurzaming van de energievoorziening.

Sinds de Koude Oorlog waren niet eerder de veiligheidsrisico's zo groot en stond de NAVO er zo slecht voor. Het laatste strategische concept van de NAVO dateert uit 2010. Sindsdien is de veiligheidssituatie ingrijpend veranderd en het was naar het oordeel van de AIV wenselijk geweest de uitgangspunten en beleidslijnen uit het strategisch concept van 2010 opnieuw tegen het licht te houden. Vanwege het op dit moment ontbrekende leiderschap van de VS en als gevolg van onderlinge meningsverschillen zal overeenstemming over een nieuw strategisch concept moeilijk te verwezenlijken zijn. De AIV betreurt dit. Voorlopig zullen de slotverklaringen van de topbijeenkomsten van Wales en van Warschau – die dateren uit de regeerperiode Obama – moeten dienen als strategische richtsnoeren voor het bondgenootschap.

In dit advies heeft de AIV een analyse gemaakt van de veiligheidsdreigingen aan de oost- en de zuidflank, is een appreciatie gemaakt van de door de NAVO getroffen maatregelen en is in kaart gebracht welke besluiten noodzakelijk zijn om de NAVO toekomstbestendig te maken voor de langere termijn. Tevens zijn aanbevelingen geformuleerd voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Veiligheidspolitieke en militaire ontwikkelingen aan de oostflank

Rusland streeft de status van grote mogendheid na, die ook buiten de eigen regio militair kan optreden. De versterking van zijn militair potentieel ('hard power') is daarvoor instrumenteel. Het heeft laten zien niet terug te deinzen voor de inzet van militaire

middelen (Georgië, Oekraïne, Syrië) of ermee te dreigen als de gelegenheid zich voordoet. Het probeert in toenemende mate invloed uit te oefenen op de politieke ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. De politiek instabiele landen op de Balkan zijn kwetsbaarder geworden. Er is onvoldoende vooruitgang geboekt met economische hervormingen, de versterking van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Het proces van etnische verzoening verloopt traag. Dit biedt kansen voor Rusland om zijn invloed uit te breiden.

Rusland kan een grootschalig, langdurig conflict met de NAVO niet winnen, maar is wel in staat om regionaal, bijvoorbeeld nabij de Baltische Staten, zeer snel een grote troepenmacht samen te stellen. Rusland is in 2008 begonnen met een zeer ambitieus, grootschalig moderniseringsprogramma van de krijgsmacht en de gevechtskracht is in kwalitatieve- en kwantitatieve zin fors toegenomen. Rusland beschikt onder meer over hoogwaardige (offensieve) cybercapaciteit en is zeer bedreven in *information warfare*. Het Russisch militaire optreden in Oekraïne heeft laten zien dat de Russische bewapening op belangrijke gebieden geavanceerder is dan die van de NAVO-landen (onder meer op het gebied van artillerie, gebruikmakend van een nieuwe generatie clustermunitie voorzien van *thermobaric explosives* die aanmerkelijk dodelijker zijn dan conventionele explosieven, het grootschalige gebruik van tactische *drones* voor doelopsporing en elektronische oorlogvoering). Rusland beschikt over robuuste *Anti Acces/Aerial Denial (A2/AD)* capaciteiten waarmee een tegenstander het gebruik van het land, de zee of het luchtruim (deels) ontzegd kan worden. Deze wapensystemen, waaronder luchtverdedigingssystemen en ballistische raketten die van een nucleaire lading kunnen worden voorzien, zijn vooral een bedreiging voor de Baltische Staten.

Bij een verrassingsaanval zijn oefeningen als 'aanloop' naar een aanval, een effectieve methode om de bedoeling te maskeren. Een dergelijke omstandigheid zou de NAVO bij een aanval op Baltische Staten nauwelijks reactietijd geven. Veel oefeningen worden gekenmerkt door offensieve scenario's, gericht tegen de Baltische Staten, Polen en Scandinavische landen. De NAVO kan, gelet op het huidige gebrek aan transparantie, moeilijk anders doen dan vooral rekening te houden met *capabilities*; intenties kunnen snel veranderen. Hoewel Rusland nu niet de intentie lijkt te hebben deze landen aan te vallen, is het niet uit te sluiten. Het zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren als de NAVO en EU door een andere crisis zijn afgeleid, als een reactie op het optreden van de VS in een ander deel van de wereld of vanwege binnenlandse problemen in Rusland. De Russische propagandamachine zou in dit geval bijvoorbeeld kunnen *framen* dat de onderdrukte Russisch sprekende minderheid moest worden beschermd, of dat gereageerd werd op een voorgenomen aanval door de NAVO of dat de toegang tot Kaliningrad moest worden zeker gesteld.

De NAVO kan zich niet veroorloven de illusie te koesteren dat de confrontatie met Rusland van voorbijgaande aard is. Mogelijk lukt het bescheiden resultaten te boeken op het gebied van wapenbeheersing en kunnen afspraken worden gemaakt om de kans te verkleinen dat een *war by accident* uitbreekt. Nooit mag aan de Russische wens om zeggenschap te hebben in buurlanden, worden toegegeven. Zogenaamde *Realpolitik* bedrijven en bijvoorbeeld de annexatie van de Krim accepteren, zou moreel verwerpelijk en strategisch onverstandig zijn. Rusland maakt deel uit van de wereldgemeenschap en is betrokken bij de besluitvorming over velerlei zaken. Rusland kan dan ook niet geïsoleerd en genegeerd worden. De NAVO kan wel duidelijke voorwaarden verbinden aan zaken doen met het regime en zo nodig nieuwe sancties instellen.

Voor de stabiliteit van de Baltische staten is het van belang dat Estland en Letland een oplossing vinden voor het vraagstuk van de stateloosheid van Russisch-talige minderheden

en het feit dat zij geen politieke rechten hebben, zoals stemrecht. Zowel om principiële als veiligheidspolitieke redenen moeten officiële en non-gouvernementele vertegenwoordigers van andere NAVO-landen in gesprekken met Estland, Letland en Litouwen de integratie van Russische minderheden in de Baltische staten blijven benadrukken. Discriminatie, werkloosheid en andere achterstelling van met Rusland sympathiserende minderheden bieden ruimte voor openlijke en heimelijke pogingen van de Russische regering om de maatschappelijke samenhang in de Baltische staten te verzwakken en redenen tot ingrijpen vanuit Rusland voor te wenden.

Defence and deterrence posture - geloofwaardige afschrikking met militaire middelen

Afschrikking kan worden gerealiseerd door inzet van militaire en niet-militaire machtsmiddelen. Niet-militaire machtsmiddelen betreffen bijvoorbeeld diplomatieke- en economische sancties en het ontzeggen van de toegang tot het betalingssysteem SWIFT. Afschrikking met militaire middelen kan worden nagestreefd door *deterrence by denial* en door *deterrence by punishment*. De eerste strategie tracht een tegenstander ervan te overtuigen dat het niet mogelijk is zijn doel te bereiken. Deze preventieve strategie vereist een duidelijk zichtbare, sterke conventionele aanwezigheid van de verdediger in de gebieden die de agressor zou kunnen aanvallen. *Deterrence by punishment* veronderstelt dat een tegenstander ervan kan worden overtuigd dat een bereikt doel slechts tijdelijke waarde heeft en er altijd een reactie volgt die het behaalde voordeel meer dan teniet doet. Het bezit van kernwapens draagt bij aan beide vormen van afschrikking, waarbij *deterrence by denial* verre te verkiezen is omdat dan gewapende agressie en het risico van nucleaire escalatie kan worden voorkomen.

Effectieve afschrikking met militaire middelen berust op drie pijlers: *capabilities* (voldoende militaire slagkracht hebben om de tegenstander zijn nagestreefde doel te ontzeggen), *credibility* (de tegenstander ervan overtuigen dat zo nodig alle middelen kunnen en zullen worden ingezet) en *communication* (heldere communicatie over de bereidheid zo nodig alle middelen in te zetten). Een van de adviesvragen beoogt een antwoord te krijgen op de effectiviteit van de tijdens de topbijeenkomsten van Wales en van Warschau afgesproken maatregelen. Deze dienen dan ook getoetst te worden aan deze drie pijlers. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een mogelijke Russische inval in een van de Baltische staten waar de NAVO het meest kwetsbaar is?

Deterrence by denial steunt op de zichtbare omvang, kracht en locatie van de in vredetijd voorwaarts ontplooidde eenheden. De multinationalaal samengestelde bataljons in de Baltische staten ontberen evenwel slagkracht en hebben uitsluitend een *tripwire*-functie. Ook de VJTF – mocht die binnen de gestelde reactietijd in het inzetgebied kunnen zijn – bestaat grotendeels uit lichte eenheden en heeft onvoldoende slagkracht om een militaire krachtmeting met Russische troepen te winnen. De *Initial Follow On Forces Group* (IFFG) die de NRF completeert, kent lange reactietijden van 30 respectievelijk 45 dagen en biedt nauwelijks soelaas bij een verrassingsaanval. Bij de huidige *defence and deterrence posture* van de NAVO is een strategie van *deterrence by denial* dan ook niet geloofwaardig. Deze zwakke opstelling kan agressie uitlokken en vergroot het risico dat de NAVO een beroep moet doen op kernwapens.

De NAVO moet thans dus onvermijdelijk terugvallen op *deterrence by punishment*. Met deze strategie moet de echte slagkracht komen van inzetbare en beschikbare *follow-on-forces* in samenhang met een geloofwaardige nucleaire strategie. Betrokkenheid van de VS is ook bij deze strategie cruciaal. Geloofwaardige *deterrence by punishment* veronderstelt dat genoemde *follow-on-forces* beschikbaar zijn en dat de NAVO eensgezind tot besluitvorming kan komen over militaire inzet met grote verliezen. Jarenlange

bezuinigingen en een focus op lichte eenheden en *counter-insurgency*- en stabilisatie-missies hebben het vermogen van vooral de Europese NAVO-landen om in een *high intensity conflict* succesvol te kunnen optreden, ernstig aangetast. Op een groot aantal gebieden zouden gedurende vele jaren aanzienlijke verbeteringen noodzakelijk zijn om van een geloofwaardige *deterrence by punishment* te kunnen spreken en om de afhankelijkheid van kernwapens te verminderen.

De grootste kwetsbaarheid van een *deterrence by punishment*-strategie voor de NAVO ligt in de vereiste eensgezinde besluitvorming tijdens een militair conflict met Rusland. De vraag rijst of kan worden voorkomen dat Rusland, onder meer door (nucleaire) intimidatie en desinformatie, maximaal gebruik zal maken van het gebrek aan eensgezindheid binnen de NAVO met verlamming van de NAVO-besluitvorming als gevolg. *Deterrence by punishment* is ook daarom aanmerkelijk risicovoller dan *deterrence by denial*.

Rusland is naar alle waarschijnlijkheid niet uit op een (langdurig) grootschalig conflict met de NAVO. In het geheel van afwegingen zullen daarbij niet-militaire factoren en risico's een rol kunnen spelen die Moskou tot voorzichtigheid manen, zoals de lasten voortvloeiend uit lopende interventies in Oekraïne en Syrië, het effect van verscherpte Westerse sancties op de economie en verzet onder de bevolking tegen een nieuw militair avontuur. Rusland kan wel regionaal, met name in het Baltisch gebied met nauwelijks strategische diepte, door snel en verrassend optreden een militair overwicht creëren. De AIV is van mening dat het grootste risico voor de NAVO ligt in een miscalculatie door Rusland. Rusland mag niet in de verleiding komen snel een voldongen feit te creëren door bijvoorbeeld een plotselinge inval in een van de Baltische staten.

Naar de mening van de AIV moet de NAVO-strategie dan ook zoveel mogelijk gericht zijn op *deterrence by denial*. Besluitvorming aan NAVO-zijde zal altijd (aanzienlijk) trager verlopen dan aan Russische zijde. Geloofwaardige *deterrence by denial* vraagt om meer voorwaarts ontplooiende eenheden met voldoende slagkracht. Daarmee kan meer reactietijd worden verkregen om de VJTF te ontplooiën. Dit is te meer van belang omdat *pre-positioning* van materieel van de VJTF niet mogelijk is vanwege het multinationale karakter en de veranderende samenstelling bij elke rotatie. Voorts zou de huidige *air policing* missie omgevormd moeten worden tot een luchtverdedigingsmissie. Op maritiem gebied zou versterking van de *Standing Naval Forces* in de Baltische zee in de rede liggen. Ook moet zo snel mogelijk invulling worden gegeven aan inzetbare *follow-on-forces*. Als *deterrence by denial* faalt, zal de NAVO immers moeten kunnen terugvallen op deze *follow-on-forces*. Voor Rusland moet het voorts volstrekt duidelijk zijn dat de inzet van een kernwapen in een conventioneel conflict, de aard van het conflict fundamenteel verandert. Een geloofwaardige nucleaire NAVO-strategie is hiervoor essentieel, teneinde te voorkomen dat ooit kernwapens zouden moeten worden ingezet.

Daarnaast zijn andere maatregelen noodzakelijk om de reactietijd te verkorten, zoals het opheffen van belemmeringen van het transport van militaire eenheden en materieel over landsgrenzen (een militaire Schengen-zone), een verkorting van de reactietijd voor NRF-eenheden en een *fast-track* procedure voor politieke goedkeuring in nationale hoofdsteden. Het is naar de mening van de AIV onjuist te veronderstellen dat maatregelen ten behoeve van een geloofwaardige *deterrence* escalerend zouden werken. Integendeel, een zwakke opstelling aan NAVO-zijde zou Rusland eerder in de verleiding kunnen brengen.

Kernwapens spelen een belangrijke rol in de Russische militaire doctrine. Rusland onderkent de politieke en strategische betekenis van een eerste inzet van kernwapens als een zogenaamde *demonstration strike* tijdens een escalerend conflict met als doel

om te 'de-escaleren'. Een dergelijke inzet van kernwapens zou als doel kunnen hebben NAVO-landen te weerhouden van betrokkenheid bij een conflict of van verdere actie. Zo is er sprake van veelvuldige publieke verwijzingen naar nucleaire wapens. Poetin verwees expliciet naar Ruslands nucleaire potentieel tijdens de annexatie van de Krim. De AIV is dan ook van mening dat moet worden bezien of de nucleaire strategie en middelen van de NAVO, vooral wat betreft de sub strategische, in het bijzonder 'tactische' kernwapens, nog voldoende afschrikkend (oorlog voorkomend) vermogen hebben.

Communicatie is een wezenlijk element van geloofwaardige afschrikking. Daarom is het van belang dat de lidstaten van de NAVO zoveel mogelijk met één stem spreken, een gezamenlijke koers uitzetten en de bevolking in de lidstaten goed informeren. In sommige NAVO-landen is twijfel zichtbaar over de bereidheid een ander bedreigd NAVO-land te hulp te schieten. In Duitsland bijvoorbeeld is slechts 40% van de bevolking van mening dat hun land militaire middelen zou moeten inzetten als een NAVO-bondgenoot door Rusland wordt aangevallen. Naar de mening van de AIV moeten deze signalen serieus worden genomen en ligt hier een belangrijke verantwoordelijkheid op het gebied van strategische communicatie.

Dialogo met Rusland

Het is van groot belang dat tussen de NAVO en Rusland de dialoog weer op gang komt. Sinds de annexatie van de Krim zijn de gesprekken in het belangrijkste forum – NAVO-Rusland Raad (NRR) – nagenoeg stil komen te liggen. Tegelijkertijd is het juist in tijden van gespannen verhoudingen noodzakelijk in gesprek te blijven om misverstanden en ongelukken te voorkomen. Onderwerpen van gemeenschappelijk belang zoals de ontwikkelingen in Syrië en terrorismebestrijding zouden moeten worden besproken. Het is echter de vraag of Rusland daadwerkelijk geïnteresseerd is in een inhoudsvolle en constructieve dialoog.

Ook de gesprekken over conventionele wapenbeheersing stokken. Rusland heeft de herziening van het Weens Document over vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen in 2016 tegengehouden en het verdrag met betrekking tot conventionele strijdkrachten in 2007 opgeschort. De tegengestelde uitgangspunten, percepties en politieke belangen – evenals het heersende wantrouwen en achterdocht ten aanzien van elkaars bedoelingen – laten alles bijeengenomen weinig ruimte voor verbetering van de NAVO-Rusland relatie. Anderzijds bestaat er onmiskenbaar behoefte de huidige situatie zo snel mogelijk te stabiliseren, voordat ongelukken en misrekening kunnen leiden tot een ernstige escalatie. Naar de overtuiging van de AIV verdient het overweging de complementariteit tussen de *NATO-Russia Founding Act* en de EU-Rusland Partnerschap en Samenwerkingsovereenkomst optimaal te benutten voor trilateraal overleg over onderwerpen van gemeenschappelijk belang en waar ook de EU competentie heeft. Dit geldt bijvoorbeeld terrorismebestrijding waarvoor van Russische zijde belangstelling bestaat, maar waar tussen de bondgenoten onderling nog verdere afstemming moet plaatsvinden.

Verder zou de inzet van de NAVO – en van Nederland in het bijzonder – erop gericht moeten zijn om de gesprekken over het actualiseren van het Weens Document, vlot te trekken. Elementen uit de plannen van voormalig minister Steinmeier, bijvoorbeeld aandacht voor de vele nieuwe militaire en strategische ontwikkelingen, moeten daarbij zeker worden meegenomen. De nadruk zal dan minder komen te liggen bij numerieke afbouw van categorieën wapensystemen en meer bij het beperken van nieuwe bedreigende ontwikkelingen die verband houden met hybride oorlogvoering zoals desinformatie en cyberwapens. Datzelfde geldt voor de geest van het Duitse initiatief: hoe

groot de bezwaren bij sommige landen ook zijn en hoe moeilijk oplosbaar de problemen mogen lijken, dialoog blijft naar het oordeel van de AIV noodzakelijk.

Veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan de zuidflank

De veiligheidsdreigingen vanuit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika – vluchtelingenstromen, irreguliere migratie, transnationale criminaliteit en terrorisme – vragen in toenemende mate de aandacht van de NAVO. De NAVO-inspanningen in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika maken onderdeel uit van *Projecting Stability*, een containerbegrip zonder duidelijke geografische en inhoudelijke afbakening. Het illustreert het diffuse karakter van de NAVO-bemoeienis met deze regio's. Individuele NAVO-landen nemen deel aan de strijd tegen IS onder andere in de vorm van luchtacties, via de RSM draagt de NAVO bij aan de ondersteuning van de Afghaanse veiligheidsinstituten en in het kader van het DCB verzorgt de NAVO trainingsactiviteiten en levert het bondgenootschap capaciteitsondersteuning. De AIV zou het toejuichen indien deze DCB-activiteiten, waar mogelijk, verder zouden worden uitgebouwd. In nauwe samenwerking met de EU – dat over een breder instrumentarium beschikt – kan de NAVO vooral in een *non permissive environment* meerwaarde leveren.

Het ontbreekt de NAVO aan een eenduidige strategie voor de zuidflank. De AIV is van mening dat de veiligheidsdreigingen aan de zuidflank de komende decennia eerder toe- dan af zullen nemen en vindt het mede daarom noodzakelijk dat het bondgenootschap een zuidelijke strategie ontwikkelt en de samenwerking met de EU intensiveert. Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de zorgen van de zuidelijke bondgenoten, kan unilaterale militaire inmenging worden ontmoedigd en wordt bijgedragen aan de cohesie van het bondgenootschap.

EU-NAVO samenwerking

Jarenlang kende de samenwerking tussen de EU en de NAVO een stroef verloop vanwege onenigheid tussen Cyprus en Turkije en rivaliteit tussen beide organisaties. Inmiddels is het besef doorgedrongen tot de lidstaten van beide organisaties dat de complexe veiligheidssituatie samenwerken urgent maakt en ontstaat een natuurlijke taakverdeling tussen de EU en de NAVO. Er is sprake van een significante verbetering van de relatie tussen de EU en de NAVO. In juli 2016 brachten de EU en de NAVO een gemeenschappelijke verklaring uit met 42 actiepunten op het gebied van hybride dreigingen, cyberveiligheid, operationele samenwerking, defensiecapaciteiten, defensie-industrie en defensieonderzoek en oefeningen en capaciteitsopbouw.

Met het *EU Defence Action Plan* (EDAP) zal de Europese Commissie door middel van een *European Defence Fund* (EDF) een grote rol gaan spelen bij defensie-onderzoek en gezamenlijke capaciteitenontwikkeling en -aankoop door groepen EU-lidstaten. Vooral Duits-Frans leiderschap zou, door de recente initiatieven van de Raad en de Commissie op het gebied van defensie, een impuls kunnen geven aan de versterking van de Europese slagkracht. De AIV juicht het toe dat de Europese Raad in juni 2017 heeft besloten tot concrete uitwerking van permanent gestructureerde samenwerking (PESCO), ter verdieping van de defensiesamenwerking.

Het aantreden van president Trump en het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU maken het naar de mening van de AIV nog belangrijker dat de EU en de NAVO goed samenwerken. De Europeanen zullen optimaal gebruik moeten maken van de mandaten, verschillende lidmaatschappen en instrumenten die de beide organisaties ter beschikking hebben om hun eigen veiligheid te kunnen waarborgen en zich als geloofwaardige veiligheidspartner aan de Amerikanen te tonen. In dit licht bezien, heeft de EU-NAVO samenwerking ontegenzeggelijk vooruitgang geboekt, maar is er nog een lange weg te gaan.

Teneinde het VK te blijven betrekken bij de Europese veiligheid, verdient het aanbeveling binnen de NAVO de *Eurogroup* die tussen 1968 en 1994 een nuttige ondersteunende bijdrage leverde, nieuw leven in te blazen. De *Eurogroup* werd in 1968 opgericht op initiatief van de toenmalige Britse minister van Defensie Healey met als doel de Europese defensiesamenwerking binnen de NAVO te versterken. In een nieuwe *Eurogroup* kunnen het VK, Frankrijk (dat in het verleden overigens niet aan de *Eurogroup* deelnam) en Duitsland samen met de andere Europese lidstaten informeel en in NAVO-context bespreken hoe hun politieke, militaire en financiële inspanningen de trans-Atlantische samenwerking het beste kunnen dienen. Dit kan tevens behulpzaam zijn om de communicatie met Turkije open te houden.

Veiligheids- en defensiebeleid van Nederland

Naar het oordeel van de AIV is het noodzakelijk dat in het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid, naast de trans-Atlantische oriëntatie, meer gewicht wordt toegekend aan de continentale oriëntatie. Hoewel de VS en het VK ook in de toekomst belangrijke veiligheidspartners blijven, zal naar verwachting de ontwikkeling en verdieping van het Europese veiligheids- en defensiebeleid onder leiding van Duitsland en Frankrijk de komende jaren een hoge vlucht nemen. De AIV is van mening dat Nederland er goed aan doet om aan te sluiten bij deze ontwikkeling omdat de onduidelijkheid van het beleid in Washington, de *Brexit* en de actuele veiligheidssituatie een gecoördineerde aanpak vereisen. De AIV is met de Nederlandse regering van mening dat het daarnaast van belang is een 'veiligheidsarrangement' met het VK overeen te komen, zodat dit land betrokken blijft bij de Europese veiligheidspolitieke samenwerking. De AIV plaatst hier wel een kanttekening bij. In het verleden heeft Londen vaak een blokkade opgeworpen bij voorstellen voor uitbreiding van Europese defensiesamenwerking. Die ruimte dient het VK in de nieuwe constellatie niet te worden geboden en een faciliterende rol van Nederland hierbij is dan ook ongewenst.

De versterking van de collectieve verdediging en de afschrikking doen niets af aan de betekenis van de beide andere kerntaken van het bondgenootschap: crisismanagement en coöperatieve veiligheid. Als zich een confrontatie voordoet met Rusland, dan zal die zich naar alle waarschijnlijkheid in uiteenlopende gradaties niet alleen in Oost-Europa manifesteren, maar in de gehele periferie van ons continent. En ook los van de relatie met Rusland kunnen onze veiligheidsbelangen in de omgeving van het bondgenootschap of elders in de wereld bedreigd worden. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met de toenemende invloed van de Volksrepubliek China. Daarom zal het diplomatieke en militaire instrumentarium voor preventie, partnerschappen en *outreach* ten volle benut moeten kunnen worden. Ook het initiëren of deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties kan daarbij aan de orde zijn. Dit betekent dat de Nederlandse krijgsmacht haar vermogen tot het uitvoeren expeditieaire operaties dient te behouden.

In het licht van de actuele veiligheidsuitdagingen acht de AIV forse extra investeringen op veiligheidsgebied noodzakelijk, niet alleen voor versterking van de krijgsmacht, maar ook voor cyberverdediging en voor de uitbreiding van het postennetwerk. Voor dit laatste onderwerp heeft de AIV aandacht gevraagd in het briefadvies 'De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld'. De NAVO heeft forse kritiek op de Nederlandse defensie-inspanningen, deze spitst zich vooral toe op de landstrijdkrachten. De AIV acht het noodzakelijk dat het defensiebudget de komende vier jaar op het Europees NAVO-gemiddelde wordt gebracht. In de daaropvolgende vier jaar moet de 2%-norm worden bereikt. De Nederlandse defensiebijdrage was in 2015 volgens opgave van het Ministerie van Defensie 1,09% van het BBP en ligt ver onder het gemiddelde van de Europese NAVO-landen (2015: 1,43% BBP).

Met een zeer noodzakelijke verhoging van het defensiebudget in de komende jaren, zullen in de eerste plaats de huidige tekortkomingen moeten worden weggewerkt. Dit betreft niet alleen tekorten aan onder meer reservedelen en munitievoorraden, het herstellen van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten, het voorkomen van veroudering van de wapensystemen, maar óók 'reparatie' van operationele capaciteiten die puur om bezuinigingsredenen de afgelopen jaren zijn weggesneden. Het toegenomen belang van alle drie de hoofdtaken en in het bijzonder de eerste hoofdtak, maakt herstel van deze tekortkomingen extra urgent. Naar het oordeel van de AIV zou Nederland ook fors moeten investeren in cybercapaciteiten zowel financieel, als qua interdepartementale aansturing en wat betreft de samenwerking met de private sector.

Nederland neemt op het gebied van kernwapens een bijzondere positie in en ziet voor zichzelf op ontwapeningsgebied een 'bruggenbouwers'-functie. Nederland onderhandelde als enig NAVO-land in de VN met 131 andere landen over een verdrag voor een algeheel kernwapenverbod maar stemde uiteindelijk als enige tegen. De AIV plaatst vraagtekens bij een 'bruggenbouwers'-functie voor Nederland op het terrein van nucleaire ontwapening. Nederland kan het zich niet veroorloven op dit gebied een eigen koers te varen. De AIV acht het van groot belang dat Nederland zich blijft conformeren aan de NAVO-lijn.

De AIV vraagt in het bijzonder aandacht voor de positie van de Staten-Generaal vanwege de verslechterde internationale veiligheidssituatie, het beroep dat waarschijnlijk in toenemende mate zal worden gedaan op de Nederlandse krijgsmacht en de noodzakelijke verdieping van de Europese defensiesamenwerking. In geval van een artikel 5-situatie is de regering conform artikel 97 van de Grondwet niet verplicht de volksvertegenwoordiging te informeren. De regering heeft wel aan de Tweede Kamer toegezegd dit zoveel mogelijk te zullen doen. De AIV vindt het noodzakelijk dat de Tweede Kamer zich verdiept in de mogelijke scenario's, juist ook onder de grens van artikel 5, en zich beraadt op de eigen rol daarbij. Ook acht de AIV het van belang dat stevig wordt geïnvesteerd in interparlementaire contacten om gemeenschappelijke overeenstemming te bevorderen over aangelegenheden die alle NAVO-bondgenoten aangaan.

IX.2 Aanbevelingen

1. Het politieke overleg in de NAVO, gebaseerd op informatie-uitwisseling en consultaties met partners, moet frequent en ruimhartig worden gevoerd. De Secretaris-Generaal van de NAVO dient een herkenbaar profiel te krijgen onder meer door hem met eigen initiatieven een rol te laten spelen in het internationale diplomatieke overleg.

2. Het is essentieel om onverminderd te investeren in de trans-Atlantische relatie. De Verenigde Staten blijven onmisbaar voor de veiligheid van Europa. In dat verband is een gemeenschappelijke politiek inzake de sancties tegen Rusland van groot belang. Teneinde het VK te blijven betrekken bij de Europese veiligheid, verdient het de aanbeveling binnen de NAVO de *Eurogroup* nieuw leven in te blazen.¹⁶⁶

3. Nederland doet er tegelijk goed aan van meet af aan actief mee te denken met de Frans-Duitse voorstellen voor de ontwikkeling en verdieping van de Europese defensiesamenwerking en op ambitieuze wijze deel te nemen aan versterkte

¹⁶⁶ Deze Eurogroep mag niet worden verward met de huidige Eurogroep bestaande uit de ministers van financiën van landen die deel uitmaken van de Eurozone. Zie voetnoot 103.

samenwerking. Dit impliceert onder meer actieve betrokkenheid bij de verwezenlijking van PESCO. Een halfslachtige opstelling zou afbreuk doen aan de positie van Nederland als belangrijke gesprekspartner bij de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsinitiatieven. Het is van belang het VK betrokken te houden bij de Europese veiligheid, echter zonder dat het VK enige zeggenschap krijgt over de vormgeving van de defensiesamenwerking binnen de EU.

4. De collectieve verdediging aan de Oostgrens van het verdragsgebied is de komende jaren een hoofdpoging voor de NAVO. De AIV acht het noodzakelijk zoveel als mogelijk inhoud te geven aan *deterrence by denial*. Hiertoe dienen de voorwaarts ontplooidde eenheden in met name de Baltische Staten aanmerkelijk te worden versterkt. Hierbij kan worden gedacht aan een roterende eenheid van brigadesterkte met voldoende slagkracht in elk van deze landen teneinde in voorkomend geval extra reactietijd te creëren voor de eenheden van met name de VJTF. Ook dient de NAVO een adequaat antwoord te ontwikkelen tegen de A2/AD-dreiging. De huidige *air policing*-missie zou omgevormd moeten worden tot een luchtverdediging missie. Op maritiem gebied zou versterking van de *Standing Naval Forces* in de Baltische zee in de rede liggen. Voorts moet zo snel mogelijk invulling worden gegeven aan de beschikbaarheid van inzetbare follow-on forces.

5. Naast de forse investeringen in militaire capaciteiten, heeft de snelle verplaatsing van militaire eenheden prioriteit; de talrijke formele belemmeringen voor het transport van militair materieel en logistieke middelen over de grenzen van de Europese NAVO-landen moeten worden opgeheven. De landen dienen zo snel mogelijk, in samenwerking met de EU, een militaire Schengen-zone tot stand te brengen.

6. Verbetering van de relatie met Rusland is van groot belang. De agenda van de NAVO-Rusland Raad (NRR) zou vooral betrekking moeten hebben op maatregelen ter vermindering van ongelukken in de lucht en op zee (*risk reduction*), zogenaamde *hotlines* tussen militaire hoofdkwartieren en naleving van het Weens Document, vooral waar het gaat om aanmelding en waarneming van de als bedreigend ervaren Russische oefeningen die op zeer korte termijn worden gehouden.

7. De slagvaardigheid van het bondgenootschap wordt bepaald door de mate van politieke overeenstemming tussen de hoofdsteden. Het militaire advies, op basis waarvan de NAR besluiten neemt, moet in geconsolideerde vorm aspecten omvatten die beantwoorden aan de hedendaagse complexiteit van crisissituaties. De AIV is van mening dat regelmatige oefeningen met betrokkenheid van onder meer de NAR, SACEUR, het Militair Comité en de nationale parlementen van de NAVO-landen cruciaal zijn om in voorkomend geval adequaat te kunnen handelen. Bij deze oefeningen zal vooral de besluitvorming bij conflictsituaties beneden de drempel van artikel 5 van het NAVO-verdrag, zoals cyberaanvallen, aan de orde moeten komen.

8. De AIV beveelt de Staten-Generaal aan een parlementaire commissie in te stellen die zich buigt over de rol van de volksvertegenwoordiging bij een mogelijke inzet van de Nederlandse krijgsmacht en de verschillende scenario's die daarbij aan de orde kunnen komen.

9. De NAVO dient ook de komende jaren een bijdrage te leveren aan de strijd tegen terrorisme en andere veiligheidsrisico's vanuit Noordelijk Afrika en het Midden-Oosten. Crisisbeheersing buiten het verdragsgebied blijft onverminderd een belangrijke taak van de NAVO. Een militair ingrijpen in conflictgebieden moet plaatsvinden in het kader van een geïntegreerde inzet samen met diplomatieke initiatieven en ontwikkelingssamenwerking.

In nauwe samenwerking met de EU kan de NAVO vooral in een *non permissive environment* meerwaarde leveren. De AIV is van mening dat de NAVO vanwege de veiligheidsbelangen in deze regio's een zuidelijke strategie moet formuleren.

10. President Erdogan van Turkije heeft blijk gegeven wat betreft democratie, vrijheid van meningsuiting en rechtsstaat opvattingen te hebben die afwijken van de waarden die in de aanhef van het Verdrag van Washington worden genoemd. Turkije dient hierop te worden aangesproken, zowel in NAVO-verband als in andere internationale gremia. Desondanks waarschuwt de AIV ervoor het land niet van de NAVO te vervreemden. Turkije blijft door zijn ligging en omvang een zeer belangrijke partner bij de vele veiligheidsuitdagingen van de alliantie. Het kan ook nodig zijn andere NAVO-landen zoals Hongarije, Bulgarije en Polen aan te spreken op stappen die afbreuk doen aan de rechtsstatelijkheid en in strijd zijn met de gedeelde waarden waarvoor de NAVO staat.

11. De NAVO moet thans afzien van verdere uitbreiding. De relatie met Oekraïne, Georgië en de landen in de Balkan-regio dient op een andere leest te worden geschoeid, waaronder versterking van de bi- en multilaterale samenwerking met Oekraïne.

12. De NAVO dient een effectieve offensieve cyber-strategie te ontwikkelen. Voorts dienen de inspanningen van NAVO en EU op het gebied van *cybersecurity* te worden geïntensiveerd. Dat geldt ook voor de samenwerking met de private sector en de onderlinge samenwerking tussen de NAVO-landen.

13. Een adequate nucleaire NAVO-strategie is essentieel om inhoud te geven aan een geloofwaardige afschrikking. Zolang kernwapens onmisbaar zijn voor afschrikking en verdediging dient Nederland geen eenzijdig besluit te nemen om de kernwapentaak af te stoten. De vraag rijst of de nucleaire strategie en middelen van de NAVO, vooral wat betreft de sub-strategische 'tactische' kernwapens, nog adequaat zijn. De AIV is dan ook van mening dat de ontwikkelingen op nucleair gebied de NAVO nopen tot het evalueren van haar nucleaire strategie.

14. Door de ontwikkeling van de (internationale) veiligheidssituatie is het belang van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder de eerste hoofdtak – bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied – toegenomen. De Nederlandse krijgsmacht zal voor alle drie de hoofdtaken capaciteiten gelijktijdig beschikbaar moeten hebben. In de komende (kabinets-) periode van vier jaar zal het budget het Europees NAVO-gemiddelde dienen te bereiken. Tijdens de daaropvolgende drie jaar zal de 2%-norm moeten worden bereikt.

15. Prioriteit moet worden gegeven aan het op orde krijgen van de basisgereedheid en de slagkracht van de krijgsmacht, vooral door herstel van toereikende escalatiedominantie bij grondgebonden optreden en verbetering van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten van de krijgsmacht. Pas daarna kan naar de mening van de AIV uitbreiding van het ambitieniveau en het vergroten van het voortzettingsvermogen aan de orde zijn, rekening houdend met de tekortkomingen in NAVO- en EU-verband. Wil de krijgsmacht relevant blijven, dan zullen operationele vernieuwing en innovatie, onder meer in het informatie- en cyberdomein, een prominente plaats moeten innemen bij iedere stap die de komende jaren wordt gezet.

Adviesaanvraag

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum oktober 2016

Betreft Adviesaanvraag aanpassingen NAVO lange termijn

Geachte heer de Hoop Scheffer,

Tijdens de Topbijeenkomsten in Wales en in Warschau hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-landen belangrijke stappen gezet om het bondgenootschap aan te passen aan de veranderde veiligheidsomgeving. Het *Readiness Action Plan* (RAP) komt tegemoet aan de zorgen van de bondgenoten die zich het meest bedreigd voelen door Rusland en toont de vastberadenheid van het bondgenootschap om het verdragsgebied te beschermen. In de turbulente veiligheidsomgeving is het essentieel dat de NAVO zich de komende jaren blijft bezinnen op de reikwijdte en de doeltreffendheid van de *adaptation measures* van het RAP en de in Warschau goedgekeurde *enhanced forward presence* in de Baltische staten en Polen.

Na een periode waarin het accent vooral lag op crisisbeheersingsoperaties buiten het bondgenootschappelijk grondgebied heeft de oorspronkelijke functie van het bondgenootschap, de collectieve verdediging en afschrikking, duidelijk aan betekenis gewonnen, vooral vanwege de veranderde opstelling van Rusland. Naast de bevestiging van de *deterrence and defence posture* houdt de NAVO nadrukkelijk de blik gericht op dialoog met Rusland, samenwerking met partners en op wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie. Tot slot blijven naast de collectieve verdediging ook crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid, de andere twee kerntaken van de NAVO, onverminderd van belang.

Het optreden van Rusland vraagt om een gedegen antwoord, zoals de AIV al terecht kenbaar maakte in haar advies 'Instabiliteit rond Europa' (nr. 94, april 2015). Het gaat niet alleen om de inname van de Krim en destabiliserend optreden door Rusland in Oost-Oekraïne en in Syrië. Het gaat ook om toegenomen militaire activiteiten langs de Oost- en Noordflank van het bondgenootschap, de ingrijpende modernisering van de Russische strijdkrachten, uitbreiding van de zogenaamde *Anti-Access/Area Denial*-capaciteiten met een directe bedreiging voor de Baltische staten en de regio rond de Zwarte Zee, de Russische doctrine met betrekking tot de inzet van kernwapens en toepassing van zogenaamde hybride of *new generation* oorlogvoering waarin het informatiedomein een prominente plaats inneemt.

Daarnaast wordt het bondgenootschap vanuit het Midden-Oosten en vanuit Noordelijk Afrika bedreigd door terrorisme, onder meer door de aanwezigheid van ISIS, en zien de Europese NAVO-landen zich geconfronteerd met een prangend migratievraagstuk en met grensoverschrijdende problematiek ten gevolge van falend statelijk gezag. In algemene zin staan tot slot de belangen en waarden van het bondgenootschap in toenemende mate onder druk ten gevolge van mondiale machtsverschuivingen en geopolitieke veranderingen.

Het bondgenootschap moet zich manifesteren als collectieve verdedigingsorganisatie in een situatie die in meerdere opzichten wezenlijk anders is dan de Koude Oorlog. Er is nu niet

sprake van één (in zekere zin voorspelbare) tegenstander en de organisatie is, mede ten gevolge van de uitbreiding met een groot aantal nieuwe leden, ingrijpend veranderd. Nader moet worden gezien hoe de NAVO zich optimaal te weer kan stellen tegen zowel conventionele militaire dreigingen, als tegen gemengde, hybride strijdmethoden en geavanceerde *cyber warfare*. Vanwege de complexiteit en de veelheid van (samengestelde) dreigingen vergt hedendaagse crisisbeheersing nauwere samenwerking met veiligheidspartners zoals de EU, om samen over een breder pallet aan capaciteiten en instrumenten te beschikken. De recente NAVO-EU verklaring tijdens de Top-bijeenkomst in Warschau geeft hieraan uitdrukking.

Door de verslechterde veiligheidssituatie is er in toenemende mate sprake van extra beslag op militaire eenheden voor de collectieve verdedigingstaak van de NAVO. In het licht van de nieuwe veiligheidscontext stelt de NAVO hogere eisen aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten. Nederland is met reden lid van de NAVO en ook van Nederland wordt een serieuze bijdrage in bondgenootschappelijk verband verwacht. De rollen en taken die de krijgsmacht moet kunnen vervullen met het oog op verschillende dreigingen en in verschillende gebieden en fasen van conflict, hebben belangrijke implicaties voor de samenstelling, toerusting en gereedstelling van de krijgsmacht.

Binnen deze kaders heeft het kabinet behoefte aan een nadere analyse van de aanpassingen die het Bondgenootschap op lange termijn moet ondergaan en de implicaties hiervan voor Nederland. Daarbij kan de AIV voortbouwen op de analyse uit het advies 'Instabiliteit rond Europa', maar zouden ook ontwikkelingen sindsdien moeten worden betrokken. Dit betreft bijvoorbeeld de uitkomsten van de NAVO-Top in Warschau waaronder onderstreping van het belang van wapenbeheersing en non proliferatie, VN vredesoperaties, de vaststelling en nadere uitwerking van de *EU Global Strategy*, het verloop van het militaire conflict in Oost-Oekraïne en in Syrië, het besluit van het Verenigd Koninkrijk om uit de EU te treden, de (reactie op de) militaire coup poging in Turkije, alsmede het Nederlandse publieke debat over deze ontwikkelingen. Tot slot kunnen ook gewijzigde accenten in het Amerikaans buitenland- en veiligheidsbeleid ten gevolge van het aantreden van een nieuwe president en *administration* deel uitmaken van de analyse.

Tegen deze algemene achtergrond luiden de specifieke onderzoeksvragen als volgt:

Hoofdvraag:

Hoe geeft de NAVO in het licht van een diffuus en veranderlijk dreigingsbeeld op lange termijn duurzaam invulling aan zijn drie hoofdtaken, hoe kan het best worden voortgebouwd op de resultaten van de Topbijeenkomsten in Wales en Warschau, en welke implicaties hebben de noodzakelijke aanpassingen van de NAVO voor de Nederlandse veiligheidspolitiek en defensie-inspanning?

Deelvragen:

1. Hoe beoordeelt de AIV de maatregelen die de NAVO tot dusver heeft genomen in reactie op de dreigingen aan de Oost- en Zuidflank van Europa, zowel in termen van versterking van de *deterrence and defence posture* alsmede de benutting van diplomatie en andere veiligheidspolitieke instrumenten?
2. Welke vervolgstappen acht de AIV noodzakelijk? We verzoeken de AIV bij de beantwoording van deze deelvraag in ieder geval de volgende aandachtsgebieden te betrekken:

- De gewijzigde Russische opstelling en de nieuwe manier van oorlogvoering. Welke eisen stelt dit aan de NAVO? Hoe moet de NAVO zich opstellen bij provocaties en conflictsituaties beneden de drempel van artikel 5 van het NAVO-verdrag? Op welke wijze kan een inhoudsvolle en constructieve politieke dialoog met Rusland vorm krijgen, zonder terug te keren naar *business as usual*? Welke onderwerpen lenen zich hiervoor en wat zou redelijkerwijs moeten kunnen worden bereikt?
 - *Projecting Stability*. Welke rol moet de NAVO spelen met betrekking tot de Zuidflank en de dreiging van terrorisme? Hoe verhoudt de bijdrage aan stabilisatie en crisisbeheersing in deze regio zich tot inspanningen in dit kader in andere, verder weg gelegen inzetgebieden zoals Afghanistan?
 - Coöperatieve veiligheid. Welke aanbevelingen heeft de AIV voor samenwerking met andere internationale organisaties zoals de VN en de EU in het bijzonder? De uitwerking van de NAVO-EU verklaring in concrete samenwerkingsmogelijkheden vormt een belangrijk aanknopingspunt. De AIV wordt gevraagd zich in dit kader ook te buigen over de samenwerkingsrelatie met partnerlanden, met landen die wensen toe te treden en met landen in instabiele regio's. Welke (aanvullende) mogelijkheden biedt het *Defence and Related Security Capacity Building* (DCB) initiatief? Wat is een reëel pad voor de NAVO om tot herleving van (de discussie over) conventionele wapenbeheersing in Europa te komen? Wat zijn kansen en actuele relevantie voor een nieuw regime 'à la CSE'? Moet vanuit NL perspectief allereerst worden ingezet op modernisering van het Weens Document? Ook het recentelijk door Minister Steinmeier gelanceerde initiatief om de conventionele wapenbeheersing een nieuwe impuls te geven en de Amerikaanse terughoudende reactie daarop spelen hier een rol. Cruciale vraag hierbij: welke soort en mate van militaire transparantie zijn nodig om tegemoet te komen aan de zorgen bij vooral de oostelijke NAVO- bondgenoten, met name ten aanzien van Rusland?
3. Hoe kan de NAVO verzekeren dat het in staat blijft alle drie de kerntaken effectief uit te voeren? Welke rol is hierbij voor de NAVO-lidstaten en Nederland in het bijzonder weggelegd?

Deze adviesaanvraag is opgenomen in het werkprogramma voor 2016. Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet, bij voorkeur in het eerste kwartaal 2017 zodat de aanbevelingen nog kunnen worden betrokken bij de voorbereidingen op de volgende NAVO-Top.

Hoogachtend,

De Minister van Buitenlandse Zaken

Bert Koenders

De Minister van Defensie

J.A. Hennis-Plasschaert

Lijst met afkortingen

A2/AD	Anti-Access and Area Denial
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AWACS	Airborne Warning and Control Systems
BBP	Bruto Binnenlands Product
BMD	Ballistic Missile Defence
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CSBMs	Confidence and Security Building Measures
CSE	Conventionele Strijdkrachten Europa
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DCB	Defence and Related Capacity Building Initiative
EAPC	Euro Atlantic Partnership Council
EDA	Europees Defensie Agentschap
EU	Europese Unie
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IFFG	Initial Follow on Forces Group
IS	Islamitische Staat
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
MD	Mediterranean Dialogue
NAR	Noord-Atlantische Raad
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NRF	NATO Response Force
NRR	NAVO-Rusland Raad
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RAP	Readiness Action Plan
RSM	Resolute Support Mission (Afghanistan)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SG NAVO	Secretaris-Generaal van de NAVO
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU–SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015***
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*
- 101 VEILIGHEID EN STABILITEIT IN NOORDELIJK AFRIKA, *mei 2016*
- 102 DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING IN GEWAPEND CONFLICT: over gebaande paden en nieuwe wegen, *juli 2016*
- 103 ‘BREXIT MEANS BREXIT’: op weg naar een nieuwe relatie met het VK, *maart 2017*
- 104 DE WIL VAN HET VOLK?: erosie van de democratische rechtsstaat in Europa, *juni 2017*
- 105 IS DE EUROZONE STORMBESTENDIG?: over verdieping en versterking van de EMU, *juli 2017*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*

- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.
Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke
rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de
beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan
verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIËRING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING,
april 2015
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*
- 29 Briefadvies TOEKOMST ODA, *november 2016*
- 30 Briefadvies ASSOCIATIEOVEREENKOMST EU-OEKRAÏNE: de noodzaak tot ratificatie, *december 2016*
- 31 Briefadvies RUSLAND EN DE NEDERLANDSE DEFENSIE-INSPANNINGEN, *maart 2017*
- 32 Briefadvies DE VERTEGENWOORDIGING VAN NEDERLAND IN DE WERELD, *mei 2017*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake
Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken (ACVZ).