

# Goedkeuring van de op 5 juli 2022 te Brussel tot stand gekomen Protocollen bij de Noord-Atlantisch Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2022, 58)

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

De Republiek Finland (hierna: Finland) en het Koninkrijk Zweden (hierna: Zweden) hebben op 18 mei 2022 een aanvraag tot lidmaatschap van de NAVO ingediend. Op 5 juli 2022 besloten de NAVO-bondgenoten Finland en Zweden uit te nodigen voor toetredingsbesprekingen die zouden moeten leiden tot het NAVO-lidmaatschap. Hierover is door de regering voorafgaand aan en na afloop van genoemde bijeenkomst aan de Tweede Kamer gerapporteerd (Kamerstukken II 2021-2022, 28676, nr. 301 en nr. 302). De toetredingsbesprekingen werden in Brussel afgerond.

Op 5 juli 2022 ondertekenden 30 NAVO-bondgenoten te Brussel de toetredingsprotocollen die Finland en Zweden formeel uitnodigen om toe te treden tot het op 4 april 1949 te Washington tot stand gekomen Noord-Atlantisch Verdrag (Stb. 1949, J 355; hierna te noemen ‘het NAVO-Verdrag’). Deze Protocollen behoeven goedkeuring door de individuele bondgenoten volgens hun nationale procedures en zullen in werking treden wanneer alle NAVO-bondgenoten de Protocollen hebben goedgekeurd.

De uitnodigingen aan Finland en Zweden om toe te treden, vastgelegd in de op 5 juli 2022 te Brussel tot stand gekomen Protocollen bij het NAVO-Verdrag betreffende de toetreding van Finland en Zweden (Trb. 2022, 58; hierna te noemen ‘de Protocollen’), passen in het ‘open deur’-beleid van de NAVO. Dit beleid houdt in dat de NAVO, in lijn met artikel 10 van het NAVO-Verdrag en vanuit het oogpunt van bevordering van stabiliteit en samenwerking in Europa, bereid is de toetreding in overweging te nemen van Europese landen die verwezenlijking van de beginselen van dit Verdrag kunnen bevorderen en die kunnen bijdragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied.

Voor zowel Finland en Zweden als de NAVO is de veiligheidssituatie sterk veranderd sinds de Russische inval in Oekraïne. De inval toonde aan dat Rusland bereid is om een grootschalige, niet-uitgelokte aanval op een buurland uit te voeren. Met de Finse en Zweedse toetreding krijgt de NAVO er nieuwe mogelijkheden op militair en op politiek vlak bij in een strategisch belangrijke regio. Tegelijkertijd betekent toetreding van met name Finland dat de NAVO een ruim 1300 kilometer lange grens met Rusland zal delen.

Militair gezien is al sprake van een nauwe samenwerkingsrelatie tussen Finland, Zweden en de NAVO. Sinds 2014 zijn Finland en Zweden *Enhanced Opportunity Partner* (EOP) van de NAVO. Dit maakt onderdeel uit van het *Partnership Interoperability Initiative* dat versterkte militaire samenwerking tot doel heeft. Ook wordt in dit kader gewerkt aan verregaande interoperabiliteit tussen de Finse en Zweedse krijgsmachten en die van de NAVO-bondgenoten. Finland en Zweden dragen bij aan NAVO-missies en -oefeningen. Zo leverden Finland en Zweden troepen tijdens de NAVO-crisisoperaties in Bosnië-Herzegovina vanaf 1996 en in Afghanistan vanaf 2002. Op dit moment dragen Finland en Zweden bij aan de NAVO-vredesmacht Kosovo Force en de NAVO-missie in Irak. Finland en Zweden nemen als NAVO-partners regelmatig deel aan NAVO-oefeningen en er is sprake van relatief grote interoperabiliteit. Finland en Zweden zijn ook regionaal sterk militair verbonden door onder andere de veiligheidsinitiatieven Nordic Defence Cooperation, Joint Expeditionary Force,

Northern Group en European Intervention Initiative. Op Finland en Zweden na zijn alle deelnemende landen binnen deze samenwerkingsverbanden NAVO-lid. Als leden van de Europese Unie en voorstanders van de ontwikkeling van de defensie- en veiligheidsdimensie daarvan kan toetreding van Finland en Zweden bovendien een impuls geven aan de verdere verdieping van samenwerking tussen de EU en de NAVO op veiligheidsgebied.

Zowel Finland als Zweden beschikken over relatief grote en goed getrainde legers en uitstekende militaire capaciteiten. De Finse krijgsmacht bestaat uit 12.000 beroepssoldaten en kan in korte tijd 280.000 troepen mobiliseren als reservisten worden opgeroepen. Met 900.000 militair getrainde personen heeft Finland het grootste reservistenleger van Europa. Daarnaast behoren de Finse luchtmacht en inlichtingendiensten tot de meest geavanceerde van Europa. De Zweedse krijgsmacht beschikt onder andere over een bekwame marine en met slechts een handvol andere landen over het geavanceerde Patriot-luchtafweersysteem. In 2018 werd de dienstplicht opnieuw ingevoerd en jaarlijks krijgt een groeiend aantal mannen en vrouwen een militaire basisopleiding om de krijgsmacht te versterken. Dit jaar gaat het om 5.500 mensen en dit aantal neemt toe tot 8.000 in 2025. Het personeelsbestand van de Zweedse krijgsmacht wordt verhoogd van 60.000 naar 90.000 in 2030. De Finse en Zweedse toetredingen tot de NAVO dragen zodoende verder bij aan een geloofwaardige en effectieve bondgenootschappelijke afschrikking en verdediging en verhogen bovendien de veiligheid in de Oostzeeregio en aan de noordflank.

Op politiek vlak zijn Finland en Zweden reeds nauw betrokken bij de NAVO. Sinds het activeren van hun *Modalities for Strengthened Interaction*-status (MSI) in februari 2022 zijn Finland en Zweden veelvuldig aanwezig bij overleggen van de Noord-Atlantische Raad en NAVO-comitébijeenkomsten zoals die gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Ook worden via die weg inlichtingen uitgewisseld tussen Finland, Zweden en de NAVO en vinden wederzijdse politieke consultaties plaats.

De uitnodigingen aan Finland en Zweden en hun daaruit voortvloeiende toetreding dragen aldus positief bij aan de collectieve veiligheid van de NAVO-veiligheidsregio en zijn daarmee ook in het belang van Nederland.

## 2. Het toetredingsproces

De NAVO is een gemeenschap die gebouwd is op de gedeelde waarden van democratie, individuele vrijheid en de rechtsstaat. Als leden van de Europese Unie en tevens partners van de NAVO delen Finland en Zweden deze waarden. Finland en Zweden zijn sterke democratische rechtsstaten. Als leden van het *Partnership for Peace*-programma van de NAVO committeren Finland en Zweden zich aan de voor de NAVO essentiële beginselen en doelen zoals democratische controle op hun krijgsmachten. Als leden van het *Partnership Interoperability Initiative* versterkten Finland en Zweden hun samenwerking en militaire interoperabiliteit met de krijgsmachten van NAVO-bondgenoten.

In het Finse regeringsrapport inzake veranderingen in zijn veiligheidscontext van 13 april 2022 meldt de Finse regering dat het dicht tegen de NAVO-norm van 2% van het BBP aan zit. In de Finse definitie van defensie-uitgaven worden pensioenen en kosten voor de grensbewaking niet meegenomen. Volgens de soepelere NAVO-definitie komen de Finse defensie-uitgaven daarom ruim boven de afgesproken 2% van het BBP uit. De Zweden hebben aangekondigd zo snel mogelijk de NAVO-norm van 2% te halen. De militaire interoperabiliteit van de Finse en Zweedse krijgsmachten met de NAVO wordt versterkt door deelname aan eerdergenoemde crisis- en vredesoperaties en de EOP-status die Finland en Zweden hebben. Hiermee zijn de

Finse en Zweedse militaire structuren reeds grotendeels inpasbaar in die van de NAVO. Finland en Zweden schuiven al regelmatig aan bij verschillende NAVO-overleggen zoals de bijeenkomsten van NAVO ministers van Buitenlandse Zaken en worden veelvuldig bij het interne NAVO-informatieverkeer betrokken.

Het Zweedse parlement en het Finse parlement spraken zich op respectievelijk 16 en 17 mei uit ten faveure van toetreding en een toenemende meerderheid van zowel het Finse als het Zweedse volk steunt toetreding tot de NAVO.

Met de ondertekening en aanvaarding van de toetredingsprotocollen door de 30 NAVO-bondgenoten worden Finland en Zweden formeel uitgenodigd toe te treden tot het NAVO-Verdrag. Hierna kunnen Finland en Zweden een toetredingsakte bij het NAVO-Verdrag deponeren bij de Verenigde Staten, de depositaris van het verdrag. Daarmee zullen Finland en Zweden vervolgens daadwerkelijk toetreden.

### 3. Financiële consequenties van de toetreding

De financiële gevolgen van de toetreding van Finland en Zweden zijn zeer bescheiden en houden verband met het aanpassen van de verdeelsleutel waarmee lidstaten bijdragen aan de gemeenschappelijke financiering van de NAVO. Finland en Zweden zullen net als andere bondgenoten gaan bijdragen aan de budgetten van de NAVO, te weten het civiele budget, het militaire budget en het NAVO Veiligheid Investeringsprogramma.

### 4. Datum voor toetreding tot de NAVO

Nu de Protocollen bij het NAVO-Verdrag zijn ondertekend, volgt goedkeuring daarvan conform de geldende nationale wetgeving van de lidstaten. Deze lidstaten streven ernaar de nationale goedkeuringsprocedures voor de Protocollen zo spoedig mogelijk af te ronden.

Na inwerkingtreding van de Protocollen richt de Secretaris-Generaal van de NAVO namens alle lidstaten een formele uitnodiging aan de regeringen van Finland respectievelijk Zweden. De landen kunnen, nadat de besluitvorming in eigen land is afgerond, partij worden bij het NAVO-Verdrag door het neerleggen van de akte van toetreding bij de regering van de Verenigde Staten van Amerika, de depositaris van het NAVO-Verdrag.

Vanaf de ondertekening van de Protocollen door de NAVO-lidstaten, zullen Finland en Zweden als genodigden deelnemen aan NAVO-overleggen. In de periode tussen de lidmaatschapsaanvragen en daadwerkelijke toetreding zijn Finland en Zweden kwetsbaar zonder de bescherming van artikel 5 van de NAVO. Nederland werkt al nauw samen met Finland en Zweden en staat klaar om de militaire en veiligheidssamenwerking verder te intensiveren. Het staat buiten kijf dat Nederland Finland en Zweden zal bijstaan als de veiligheidssituatie daarom vraagt, zoals ook vastgelegd in de wederzijdse bijstandsclausule van de Europese Unie en artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Onder andere de Verenigde Staten, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Noorwegen, IJsland, Denemarken, Estland, Letland en Litouwen zegden eveneens veiligheidsgaranties toe.

### 5. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevatten deze Protocollen geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

## 6. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zullen de Protocollen, evenals het NAVO-Verdrag, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,