

Vergaderjaar 2015–2016

34 524

Goedkeuring van het op 19 mei 2016 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag inzake de toetreding van Montenegro (Trb. 2016, 95)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Tijdens de bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) op 1 en 2 december 2015 in Brussel is besloten om Montenegro, in lijn met de inzet van de NAVO-top in Wales, uit te nodigen voor toetredingsgesprekken, met het oog op lidmaatschap van het op 4 april 1949 te Washington tot stand gekomen Noord-Atlantisch Verdrag (Stb. 1949, J 355; hierna te noemen het «NAVO-Verdrag»). Hierover is door de regering voorafgaand aan en afloop van genoemde bijeenkomst aan de Tweede Kamer gerapporteerd (Kamerstukken II 2015–2016, 28 676, nr. 234 en nr. 235). Inmiddels is met Montenegro overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder het tot de NAVO kan toetreden.

De uitnodiging aan Montenegro om toe te treden, vastgelegd in het op 19 mei 2016 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het NAVO-Verdrag betreffende de toetreding van Montenegro (Trb. 2016, ...; hierna te noemen het «Protocol»), past 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.

De uitnodiging aan Montenegro en de daaruit voortvloeiende toetreding draagt bij aan de stabiliteit in de Euro-Atlantische veiligheidsregio en is daarmee in het belang van Nederland. Met Montenegro wordt nagenoeg de gehele noordelijke kustlijn van de Middellandse Zee NAVO-verdragsgebied. Montenegro bekleedt een regionale voorbeeld-functie vanwege stabiele politieke relaties met zijn buurlanden. NAVO-lidmaatschap van Montenegro draagt daarmee bij aan de verdere integratie van de westelijke Balkan in de Euro-Atlantische structuren. Dit graduele integratieproces is een constante in de Europese en Atlantische buitenlandse politiek van de afgelopen 2 à 3 decennia. Dit draagt bij aan

de regionale stabiliteit die door de eeuwen heen meermaals op de proef is gesteld, meest recent in de Balkan-oorlog in de jaren negentig van de vorige eeuw, en dient het belang van de NAVO(-bondgenoten) en van de EU(-lidstaten).

2. Het toetredingsproces

Montenegro heeft vanaf 2009 deelgenomen aan het «Membership Action Plan» (MAP) van de NAVO. Het MAP is een in 1999 door de NAVO ontwikkeld programma, waarin landen die toetreding tot de NAVO nastreven, worden geassisteerd bij de voorbereidingen daarvan. Het programma beschrijft de uitgangspunten waaraan de aspirant-toetreders op zowel politiek als militair terrein moet voldoen. Het MAP voorziet als praktisch maatwerk-instrument van het «open deur»-beleid in diepgaande consultaties over de voor toetreding noodzakelijke hervormingen. Het MAP richt zich op de versterking van democratische structuren en instituties, een goed geëquipeerde, interoperabele en getrainde krijgsmacht en adequate, geïmplementeerde wet- en regelgeving met het oog op het uitzenden van troepen en de bescherming van informatie. Het MAP gaat uit van een bijdrage van de aspirant-toetreders aan de drie kerntaken van de NAVO, te weten gemeenschappelijke verdediging, crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid. Voor Montenegro is de aandacht in het MAP in het bijzonder uitgegaan naar de ontwikkeling van de rechtsstaat inclusief democratische en institutionele hervormingen, het creëren van voldoende publiek draagvlak voor NAVO-lidmaatschap, zijn bijdrage aan regionale stabiliteit, economische ontwikkeling, defensiebeleid en versterking van de veiligheidssector, waaronder verbetering van cyber-security.

Op de NAVO-top in Wales in september 2014 werd besloten dat de Ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO niet later dan eind 2015 zouden besluiten over Montenegrijns lidmaatschap. Montenegro heeft in de afgelopen MAP-periode aanzienlijke hervormingen doorgevoerd en implementatie van maatregelen in gang gezet. Ook heeft het aangetoond geïnteresseerd te zijn aan de beginselen en waarden zoals omschreven in het NAVO-Verdrag. Montenegro, met een weliswaar kleine krijgsmacht, heeft onder meer door bijdragen aan de NAVO-inspanningen in Afghanistan en aan EU- en VN-missies¹ – aangetoond een daadwerkelijke bijdrage te willen en kunnen leveren aan de internationale veiligheid en stabiliteit in het algemeen en aan de kerntaken van de NAVO in het bijzonder.

De door Montenegro gemaakte stappen heeft de Ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO tijdens een bijeenkomst op 1 en 2 december 2015 doen besluiten Montenegro uit te nodigen voor toetredingsgesprekken met de NAVO, met als doel finale afspraken te maken over welke maatregelen het land nog moest nemen om optimaal te kunnen voldoen aan de politieke en militaire verplichtingen en toezeggingen onder het NAVO-Verdrag. De toetredingsgesprekken zijn afgerond en Montenegro heeft aangegeven alle verplichtingen die het lidmaatschap van de NAVO met zich meebrengt te zullen nakomen, maar ook zich aan de te nemen maatregelen te committeren. Net als bij eerdere uitbreidingsrondes hebben de gesprekken geresulteerd in een overzicht van de noodzakelijke hervormingen op politiek-economisch en militair vlak, gekoppeld aan een tijdpad voor de implementatie daarvan². De NAVO zal Montenegro bij zijn verdere hervormingsproces blijven monitoren en steunen. Montenegro

¹ EU NAVFOR, EUFOR RCA, EUTM Mali, UNFICYP, UNMIL, ISAF, RSM.

² De schriftelijke verklaring d.d. 24 maart 2016 van Montenegro aan de SG NAVO en het bijbehorende hervormingsprogramma met tijdpad, zijn ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zal tot het moment van daadwerkelijke toetreding per kwartaal de NAVO informeren over de voortgang van de hervormingen.

3. Financiële consequenties van de toetreding

Voor Nederland zijn er geen financiële gevolgen verbonden aan de toetreding van Montenegro. De NAVO beziet nog of het nodig is aanpassingen in de aanwezige militaire infrastructuur in Montenegro door te voeren. Indien dit het geval blijkt te zijn, zal worden bezien of en zo ja, in welke mate gebruik moet worden gemaakt van *common funding*. De verwachting is reëel dat eventuele ondersteuning binnen de huidige budgetplafonds zal vallen. Montenegro zal zelf naar rato gaan bijdragen aan de budgetten van de NAVO, te weten aan het civiele budget, het militaire budget, het *Security Investment Programme* en het budget voor het nieuwe hoofdkwartier.

4. Datum voor toetreding tot de NAVO

Nu het Protocol bij het NAVO-Verdrag is ondertekend, volgt goedkeuring ervan conform de geldende nationale wetgeving van de lidstaten. Alle 28 lidstaten dienen het Protocol te aanvaarden, wil dit in werking treden. De NAVO-lidstaten streven ernaar de nationale goedkeuringsprocedures voor het Protocol zo spoedig mogelijk af te ronden, met als richtlijn een periode van negen maanden. Na inwerkingtreding van het Protocol richt de Secretaris Generaal van de NAVO namens alle lidstaten een uitnodiging aan de Montenegrijnse regering. Montenegro, aldus formeel uitgenodigd, kan, 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. Het streven voor daadwerkelijke toetreding tot het NAVO-Verdrag door Montenegro is thans voorzien voor april 2017, uiteraard afhankelijk van het tempo van de 28 + 1 goedkeuringsprocedures. Vanaf de ondertekening van het Protocol door de NAVO-lidstaten, zal Montenegro al wel deel gaan nemen aan bepaalde overleggen binnen de NAVO.

5. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Protocol, evenals het NAVO-verdrag, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert