

Vergaderjaar 2018–2019

35 180

Goedkeuring van het op 6 februari 2019 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Noord-Macedonië (Trb. 2019, 24)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2019

Algemeen

Allereerst dankt de regering de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP voor hun inbreng op het voorliggende wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 6 februari 2019 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Noord-Macedonië (*Trb.* 2019, 24).

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. Bij de beantwoording daarvan wordt de indeling en de volgorde gevolgd van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. De vragen worden mede namens de Minister van Defensie beantwoord.

1. Inleiding

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie vragen welke drukmiddelen er bestaan onder het NAVO-verdrag om de hervormingen in Noord-Macedonië op het gebied van rechtsstaat, de positie van minderheden, corruptiebestrijding en mediavrijheid te blijven aanmoedigen? Wat gebeurt er als Noord-Macedonië stopt met hervormen of belangrijke hervormingen significant vertraagt? Welke gevolgen zijn hieraan verbonden?

Noord-Macedonië heeft de afgelopen jaren onder de regering Zaev stappen gemaakt in de nationale hervormingsagenda maar onderkent dat hervormingen op het gebied van onder andere de rechtsstaat en corruptiebestrijding moeten worden voortgezet, ook na toetreding tot de NAVO. In december 2018 is een *Programme for the Continuation of Reforms* vastgesteld samen met de NAVO. Noord-Macedonië houdt bondgenoten op de hoogte van de voortgang. Ook middels contactmomenten op hoog niveau, zoals gesprekken tussen de secretaris-generaal van de NAVO en de regering Zaev, wordt regelmatig overleg gepleegd

inzake de status van de hervormingen. Formeel gelden vanaf de ondertekening van het toetredingsprotocol geen aanvullende voorwaarden meer voor lidmaatschap. Mochten er specifieke zorgen ontstaan omtrent de implementatie van de hervormingen, dan kunnen hiervoor de gebruikelijke diplomatieke kanalen worden aangewend.

En uiteraard biedt het EU-pretoetredingsproces wel strikte kaders om implementatie van hervormingen te monitoren en Noord-Macedonië daarop aan te spreken.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de staat van de Noord-Macedonische veiligheidssector is, in het bijzonder die van de Noord-Macedonische krijgsmacht? Hoe is de samenwerking van de Noord-Macedonische krijgsmacht met de NAVO en de Amerikaanse krijgsmacht, ook in het kader van internationale vredesoperaties, tot nu toe verlopen en welke uitdagingen zijn er geconstateerd?

De samenwerking tussen de NAVO en de krijgsmacht van Noord-Macedonië gaat terug tot de inzet van de NAVO tijdens de oorlogen op de Westelijke Balkan in de jaren '90, toen nog onder de naam Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Het land leverde een (logistieke) bijdrage aan NAVO-operaties in de regio en kende zelf in 2001 een aanzienlijke aanwezigheid van NAVO-troepen om geweld in het land te stoppen. Sinds begin deze eeuw draagt Noord-Macedonië bij aan internationale crisisbeheersings- en vredesoperaties, waaronder die van de NAVO (zie ook het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie hieronder). Sindsdien heeft de krijgsmacht zich bewezen in verschillende – ook door NAVO geleide – internationale vredesoperaties, zoals in ISAF en Resolute Support Mission in Afghanistan. Noord-Macedonië is bovendien bezig de defensie-uitgaven te laten stijgen en komt naar verwachting in 2024 op 2% van het BBP. Daarmee zal Noord-Macedonië voldoen aan de *Defence Investment Pledge* van de NAVO. De bilaterale samenwerking tussen de Noord-Macedonische krijgsmacht en de Amerikaanse krijgsmacht is eveneens goed. Er zijn diverse bilaterale programma's, onder andere op het gebied van training en educatie.

Tegelijkertijd staat Noord-Macedonië voor belangrijke uitdagingen. Als aspirant NAVO-lid ontvangt Noord-Macedonië al sinds 1999 advies van de NAVO onder het *Membership Action Plan* (MAP) ten behoeve van de modernisering van de krijgsmacht. Met advies van de NAVO en internationale partners heeft vicepremier en Minister van Defensie Shekerinska in 2018 een ambitieus verder hervormingstraject ingezet. Met deze *Strategic Defence Review 2018* worden financiële middelen vrijgemaakt om investeringen in materieel, training en educatie van personeel te kunnen doen. Het geld komt onder andere ten goede aan nieuw materieel en vernieuwing van het verouderde materieel waarmee nu wordt gewerkt. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan grootschalige hervorming van de krijgsmacht om de strijdkrachten beter te laten aansluiten bij de taakstelling en de structuur van de NAVO. In dit proces moet de krijgsmacht slagvaardiger, efficiënter en meer gestroomlijnd worden. Defensiehervormingen zijn een belangrijk deel van de inzet van Noord-Macedonië voor kernwaarden van het NAVO-bondgenootschap, waaronder respect voor rechtsstaat en mensenrechten. De NAVO adviseert Noord-Macedonië bij het hervormingsproces, onder meer middels het NATO Liaison Office (NLO) in Skopje.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie welke de belangrijkste uitdagingen zijn met betrekking tot de staat van de Noord-Macedonische krijgsmacht en de integratie ervan in NAVO-structuren? Welke uitdagingen liggen er nog op het gebied van interoperabiliteit en het aanpassen van

bijvoorbeeld commandostructuren en interne procedures aan de werkwijze van de NAVO?

Ter aanvulling op het antwoord op de voorgaande vraag van de VVD-fractie kent de NAVO een aantal militaire vereisten die in samenwerking met Noord-Macedonië worden doorgevoerd ter voorbereiding op lidmaatschap. Deze bestaan onder andere uit nationale hervormingen op het gebied van de structuur van de krijgsmacht, investeringen in materieel/infrastructuur, training/educatie van personeel en communicatie- en informatiebeheer.

Als deelnemer aan het *Membership Action Plan* sinds 1999 ontvangt Noord-Macedonië al langer advies van de NAVO, onder andere middels het *Partnership for Peace Planning and Review Process* (PARP). Noord-Macedonië is daarmee al goed op weg met het doorvoeren van de benodigde veranderingen. Na inwerkingtreding van het toetredingsprotocol zal Noord-Macedonië, net als andere bondgenoten, mee gaan draaien in het *NATO Defence Planning Process* (NDPP) en worden ook capaciteitsdoelstellingen toegekend.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de waarschuwing deelt dat China een machtsbasis in de Balkan, waaronder in Noord-Macedonië, opbouwt door te investeren in het verbeteren van verouderde infrastructuur (wegen en spoorlijnen), in het kader van de nieuwe Zijderoute op de Balkan (het Belt and Road Initiative)?¹ De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de regering, specifiek ten aanzien van Noord-Macedonië, de cijfers beoordeelt van het Mercator Institute for China Studies (Merics) in Berlijn waaruit zou blijken dat Peking tussen 2013 en 2018 de voornaamste investeerder (fondsen en leningen) in infrastructuur op de Balkan was en dat China, in Montenegro, Bosnië, Servië en Noord-Macedonië, de Europese Unie duidelijk achter zich laat? Welke risico's brengt dit met zich mee en is de regering bereid daarvoor aandacht te vragen? Hoe schat de regering de geopolitieke gevolgen daarvan in, ook in relatie tot het lidmaatschap van de NAVO van Noord-Macedonië?

Het *Belt and Road Initiative* (BRI) is een grootschalig Chinees initiatief dat verbindingen («nieuwe zijderoutes») tussen continenten en hun aangrenzende zeeën beoogt te stimuleren. Dit gebeurt onder andere door de aanleg van wegen, spoorlijnen, havens en luchthavens en het faciliteren van investeringen en handel.

China toont in toenemende mate (economische) interesse voor de Westelijke Balkan en de landen daaromheen. Het zogenoemde 17+1 initiatief bestaat uit 12 EU-lidstaten (Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië) en 5 niet-EU-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië) enerzijds, en China anderzijds. Deelnemende landen hopen veelal investeringen en handel uit het initiatief te halen.

Nederland vindt connectiviteit – en daarmee ook investeringen in infrastructuur – belangrijk en staat achter de EU-strategie voor de verbinding van Europa en Azië. Deze strategie benadrukt het belang van duurzaamheid in al zijn aspecten, zoals fiscale, financiële, sociale

¹ «Balkanstaatje Montenegro moet bloeden voor Chinese snelweg», Het Financieel Dagblad, 25 maart 2019.

duurzaamheid en aandacht voor het milieu. Ook in relatie tot China, en tot de Balkan, zijn deze aspecten van duurzaamheid van belang. Blijvende aandacht daarvoor is nodig, en ook voor de invloed van China in landen langs de nieuwe Zijderoute, inclusief in de Balkan.

Het Mercator Institute for China Studies laat in zijn cijfers zien dat China in de periode 2013–2018 grote investeringen heeft aangekondigd, die echter niet allemaal daadwerkelijk tot committeringen hebben geleid. Dat betekent dat in bijna alle landen van de Westelijke Balkan, met uitzondering van Montenegro, de Europese Unie de grootste investeerder in infrastructuur was gedurende de jaren 2013–2018. Dit neemt niet weg dat het aandeel van de Chinese investeringen substantieel is. Een risico dat hiermee gepaard gaat is een schuldenlast waarbij landen de leningen niet meer kunnen terugbetalen. Op dit moment is daar geen sprake van in Noord-Macedonië. De regering volgt deze ontwikkelingen op de voet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering hervormingen in Noord-Macedonië beoordeelt op het gebied van corruptie- en misdaadbestrijding? Hoe staat het, op het gebied van de rechtsstaat, met de zorgen over politieke invloed op het justitiële apparaat, en de transparantie van benoemingen?

Noord-Macedonië heeft sinds het aantreden van de huidige regering belangrijke stappen gezet op het gebied van corruptie- en misdaadbestrijding. Zo heeft Noord-Macedonië in februari 2019 een nieuwe anti-corruptiecommissie gevormd. Deze commissie doet onder andere onderzoek naar benoemingen bij de overheid en staatsbedrijven. Er vinden verder verschillende juridische hervormingen plaats. Deze hervormingen moeten onder andere bijdragen aan het transparant maken van benoemingen en het beperken van de politieke invloed op het justitiële apparaat. De regering hecht met name belang aan een goede implementatie van de hervormingen en volgt de ontwikkelingen op de voet, ook in het kader van het EU-pretoetredingstraject.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de voortgang apprecieert van de noodzakelijke hervormingen die Noord-Macedonië op het gebied van de democratie, de mediavrijheid, de positie van minderheden, de rechtsstaat en het gevecht tegen corruptie, in het licht van de recente voortgangsrapportage op het gebied van democratisering en respect voor de rechtsstaat van de Europese Commissie?

Het is inmiddels meer dan een jaar geleden dat de Europese Commissie voor het laatst een voortgangsrapportage uitvaardigde. De regering wacht de eerstvolgende voortgangsrapportage van de Commissie over de voortgang van hervormingen in Noord-Macedonië af. Deze verschijnt in mei. U zult hierover een Kamerbrief met appreciatie ontvangen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de regering voornemens is de voortgang op het gebied van democratisering en respect voor de rechtsstaat te volgen in de komende periode? Ziet de regering bijvoorbeeld de mogelijkheid om via het NAVO-lidmaatschap dit hervormingsproces te ondersteunen, dan wel te versnellen?

Noord-Macedonië heeft in november 2018 het *Programme for the Continuation of Reforms* gepresenteerd aan de NAVO-bondgenoten. Aan de hand van dit programma monitort de NAVO de hervormingen. Nadat alle bondgenoten het toetredingsprotocol hebben aanvaard en het protocol in werking is getreden, eindigt de rol die de NAVO heeft in het

volgen en ondersteunen van hervormingen. De regering van Noord-Macedonië is duidelijk over de wens om niet alleen lid te worden van de NAVO, maar ook van de Europese Unie, en is vastberaden om verdere stappen in het hervormingsproces te zetten. Wat betreft het EU-toetredingsproces zal Nederland *strikt en fair* blijven toezien op de hervormingen die gelden als voorwaarde voor stappen in dit proces. Nederland volgt de hervormingen nauwgezet en ondersteunt daarnaast de hervormingen in Noord-Macedonië ook bilateraal, bijvoorbeeld via het Matra-programma (financiering van activiteiten ter bevordering van de capaciteitsversterking van (semi-)overheidsinstellingen en de versterking van bilaterale betrekkingen).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie merken op dat toetreding tot de NAVO kennelijk geen voorwaarde is geweest voor het goede nabuurschapsbeleid van Noord-Macedonië. Zij zien de bijdrage aan de oorlog in Afghanistan niet als in het belang van Nederland omdat het niet tot meer veiligheid leidt. De leden van de SP-fractie vragen of de regering alsnog met concrete voorbeelden kan komen over hoe toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO kan bijdragen aan de stabiliteit in de Euro-Atlantische veiligheidsregio en daarmee in het belang van Nederland is? Hoe leidt de toetreding van Noord-Macedonië tot meer veiligheid voor Nederland?

De veiligheid van Europa is de belangrijkste bestaansreden van de NAVO. NAVO-lidmaatschap heeft in de periode na de Koude Oorlog gezorgd voor stabiliteit en vrede op het Europese continent. Nederland is om deze reden voorstander van het open deur beleid van de NAVO. Lidmaatschap van Noord-Macedonië draagt bij aan stabiliteit in de Westelijke Balkan, een regio die gedeeltelijk onderdeel uitmaakt van het NAVO-grondgebied. Ook Nederland heeft baat bij stabiliteit in deze regio. Met toetreding tot de NAVO committeert Noord-Macedonië zich aan het collectieve verdedigingsmechanisme dat de kern vormt van het bondgenootschap. Noord-Macedonië heeft in de aanloop naar de toetreding laten zien dat het een volwaardige bijdrage kan leveren aan de NAVO. Zo heeft Noord-Macedonië een actieve bijdrage geleverd aan de NAVO-missie ISAF in Afghanistan en draagt Noord-Macedonië nog steeds bij aan NAVO-missie *Resolute Support*. Daarnaast heeft Noord-Macedonië steun geleverd aan de NAVO-missie KFOR, een internationale vredesmacht met als doel het bewaken van de vrede en veiligheid in Kosovo. Bovendien heeft Noord-Macedonië bijgedragen aan verschillende internationale vredesmissies buiten NAVO-verband, waaronder EUFOR Althea in Bosnië en Herzegovina en UNIFIL in Libanon. Deze inzet laat zien dat Noord-Macedonië bereid is om een bijdrage te leveren aan de internationale en trans-Atlantische veiligheid. Zodoende leidt de toetreding van Noord-Macedonië ook tot meer veiligheid voor Nederland.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering ook het probleem ziet dat het steeds verder opschuiven van het NAVO-bondgenootschap naar het oosten van Europa, naar de grens met de Russische Federatie, een belangrijke oorzaak is van de toegenomen instabiliteit in Europa? Is er oog voor spanningen die samengaan met de uitbreiding van de NAVO en de gevolgen hiervan voor de veiligheid op het continent? Hoe wordt hiermee omgegaan?

De regering is van mening dat soevereine en onafhankelijke staten het recht hebben om zelf te bepalen van welke internationale organisaties zij deel uit willen maken. Noord-Macedonië ligt bovendien westelijk ten opzichte van NAVO-bondgenoten als Roemenië en Bulgarije. De

toetreding van Noord-Macedonië resulteert dus niet in een verschuiving van de NAVO-oostgrens. De toetreding van landen op de Westelijke Balkan heeft bijgedragen aan stabiliteit en de ontwikkeling van democratische rechtsstaten in de regio. Het open deurbeleid voor Europese democratieën ondersteunt NAVO-toetreders bovendien in hun verdere democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling. De regering is van mening dat dit beleid resulteert in meer stabiliteit op het Europese continent. Tegelijk is de regering zich bewust van de spanningen die de Russische Federatie ervaart inzake NAVO-uitbreiding. Nederland blijft daarom voorstander van het beleid om de dialoog met de Russische Federatie voort te zetten zodat deze en andere zorgen besproken kunnen worden. Het is echter duidelijk dat aan de Russische Federatie geen beslissingsrecht toekomt als het gaat om de toetreding van nieuwe landen tot de NAVO.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoe de Russische Federatie heeft gereageerd op het (naderende) lidmaatschap van Noord-Macedonië van de NAVO? Klopt het dat dit in stevige woorden door de Russische Federatie is veroordeeld? Waarom heeft de Russische Federatie dat gedaan? Hoe moet dit gelezen worden? Is hier contact over geweest of acht men de reactie van de Russische Federatie niet relevant omdat de NAVO een open deur-beleid heeft en soevereine landen nu eenmaal zelf mogen besluiten waar zij bij willen horen?

Op 3 april 2019 gaf de Russische Minister van Buitenlandse Zaken, Sergey Lavrov, een uitgebreid interview waarin ook de toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO aan bod kwam. Hij gaf aan een ring van goed nabuurschap om de Russische Federatie te wensen zonder militaire infrastructuur. De betrokken Minister vindt dat Noord-Macedonië door de NAVO bij het bondgenootschap wordt getrokken en keurt de verplaatsing van militaire infrastructuur naar het oosten af. Hij vreest dat Europa door NAVO-uitbreiding niet stabiel zal worden.

De Nederlandse regering deelt de zorgen van de Russische Federatie niet. Zoals in het antwoord op de vorige vraag van de SP-fractie is aangegeven, resulteert de toetreding van Noord-Macedonië niet in een verschuiving van de NAVO-grens naar het oosten en zal de versterking van de Noord-Macedonische democratie en rechtsstaat leiden tot meer Europese stabiliteit. Bovendien is in Noord-Macedonië sprake geweest van een volledig democratisch gelegitimeerd besluitvormingsproces inzake de toetreding tot de NAVO.

De leden van de SP-fractie merken op dat de naamkwestie met Griekenland voor Noord-Macedonië een belangrijk obstakel was voor lidmaatschap van de NAVO maar nu is opgelost. De leden van de SP-fractie vragen zich af of deze naamkwestie met Griekenland in de toekomst opnieuw tot politieke strijd zou kunnen leiden? Wordt hierop geanticipeerd? Zo nee, waarom niet?

Het Prespa-akkoord heeft een oplossing geboden voor het langlopende naamconflict. Dat is een positieve ontwikkeling. Er wordt op het moment door zowel Griekenland als Noord-Macedonië constructief gewerkt aan de verdere implementatie van dit akkoord. Beide landen profiteren al van het Prespa-akkoord. Zo hebben zij tijdens het eerste bezoek van een Griekse premier aan Noord-Macedonië op 2 april 2019 laten weten dat de bilaterale handel al met 20% was gestegen. Dit bezoek markeerde een nieuwe, toekomstgerichte fase in de betrekkingen tussen beide landen. Het feit dat het Griekse parlement het toetredingsprotocol vlak na de ondertekening en als eerste NAVO-bondgenoot heeft geratificeerd geeft vertrouwen dat het Prespa-akkoord stand zal houden.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoe de zorgen, gebaseerd op het laatste jaaroverzicht van Amnesty International, over het beperkte respect voor mensenrechten in Noord-Macedonië (waaronder de omgang met vluchtelingen en persvrijheid) passen binnen de waardengemeenschap waar de NAVO voor zegt te staan?

Noord-Macedonië doorliep de afgelopen decennia een geleidelijk en voorwaardelijk integratieproces in de Euro-Atlantische structuren. Noord-Macedonië heeft in dit proces belangrijke voortgang geboekt met hervormingen op het gebied van rechtsstaat, veiligheidssector, positie van minderheden, corruptiebestrijding en mediavrijheid. Als gevolg hiervan komt Noord-Macedonië in aanmerking voor NAVO-lidmaatschap.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe de regering kijkt naar de uitspraken van President Trump van de Verenigde Staten in 2018 die erop neerkomen dat het kleine Balkanland Montenegro, dat op 5 juni 2017 lid werd van de NAVO, het niet waard is om te verdedigen en dat artikel 5 van het NAVO-verdrag mogelijk niet zou gelden als Montenegro wordt aangevallen. De leden van de SP-fractie vragen zich af of er contact met de Verenigde Staten is of zij van mening zijn dat artikel 5 van het NAVO-verdrag wel zou gelden als er een aanval op Noord-Macedonië is? Hoe wordt hierover gedacht door de regering-Trump en welke consequenties heeft dit voor het NAVO-bondgenootschap?

De Amerikaanse regering heeft meermaals bevestigd, waaronder ook recent tijdens de viering van 70 jaar NAVO in Washington, dat de Verenigde Staten geheel geïnteresseerd zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO-verdrag, inclusief de wederzijdse bijstandsclausule zoals geformuleerd in artikel 5 van het NAVO-verdrag. Bovendien hebben ook de Verenigde Staten het toetredingsprotocol van Noord-Macedonië tot de NAVO ondertekend.

2. Toetredingsproces

De leden van de SP-fractie vragen of de regering concreet kan maken hoe Noord-Macedonië als relatief klein land met een weinig imposant militair apparaat de veiligheid van Nederland dient? De leden van de SP-fractie vragen verder hoe Noord-Macedonië aan de veiligheid van Nederland kan bijdragen? Heeft Noord-Macedonië daar überhaupt de middelen voor? Is er sprake van een strategische meerwaarde van toetreding van Noord-Macedonië tot het NAVO-bondgenootschap? Zo ja, welke?

Zoals eerder beschreven heeft Noord-Macedonië bijgedragen aan verschillende internationale vredesmissies, waaronder de ISAF, EUFOR en UNIFIL-missies. Deze inzet laat zien dat Noord-Macedonië bereid is en de middelen heeft om een bijdrage te leveren aan de trans-Atlantische – en daarmee de Nederlandse – veiligheid. De regering ziet de toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO zodoende als een strategische meerwaarde. Bovendien draagt de toetreding van Noord-Macedonië tot de NAVO bij aan vrede en stabiliteit op de Westelijke Balkan, hetgeen ook in het belang is van Nederland.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok