Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

23 987 Uitbreiding van de Europese Unie

Z **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2023

Op 8 november jl. presenteerde de Europese Commissie het jaarlijkse uitbreidingspakket.[1] Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid bevat het pakket landenrapportages over de tien (potentiële) kandidaat-lidstaten: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Turkije, Oekraïne, Moldavië en Georgië. Daarnaast publiceerde de Commissie een mededeling en een voorstel voor een verordening tot instelling van een Hervorming en Groei Faciliteit voor de Westelijke Balkan (hierna: Groeiplan).[2]

Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen van het uitbreidingspakket en het Groeiplan. Het kabinet beoordeelt de voortgang die de tien landen hebben geboekt. De appreciatie gaat verder in op het kabinetsstandpunt ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie.

De Commissie doet de volgende aanbevelingen aan de Raad ter besluitvorming in december:

I. De toetredingsonderhandelingen openen met Oekraïne.
II. De toetredingsonderhandelingen openen met Moldavië.
III. Kandidaat-lid-status toe kennen aan Georgië, met dien verstande dat Georgië een aantal verdere stappen onderneemt.

Naast de aanbevelingen voor een besluit in december, heeft de Commissie aanbevelingen opgenomen waar een besluit over genomen dient te worden wanneer aan voorwaarden voldaan zal zijn:

- Voor Bosnië en Herzegovina beveelt de Commissie aan om de toetredingsonderhandelingen te openen wanneer de noodzakelijke mate van naleving van de lidmaatschapscriteria is bereikt.
- De Commissie beveelt voor Oekraïne en Moldavië aan dat de Raad de onderhandelingsraamwerken met beide landen vaststelt wanneer zij een aantal verdere stappen hebben gezet.

Het kabinet ziet er op toe dat de Commissie de voortgang in het toetredingsproces strikt monitort, conform de motie van de Tweede Kamerleden Kamminga en Amhaouch (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2358). Middels versterkte capaciteit op de ambassades in Oekraïne, Moldavië en Georgië en de eigen rechtsstatelijkheids-, veiligheids- en stabiliteitsnetwerken in de Westelijke Balkan, speelt het kabinet een actieve rol door monitoring en input op de landenrapportages, onder andere over justitiële hervormingen en migratie. In geval van onvoldoende vooruitgang verbindt het kabinet hieraan consequenties zoals in het toetredingskader voorhanden zijn, conform de genoemde motie. Hierbij zijn voor het kabinet, conform de motie van het Tweede Kamerlid Jasper van Dijk (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2563), de Kopenhagen-criteria leidend.

[1] 2023 Enlargement package (europa.eu)
[2] Growth Plan Western Balkans (europa.eu)

Deze appreciatie geeft ook inzicht in de uitvoering van de gewijzigde motie van de Tweede Kamerleden Van der Graaf en Anne Mulder (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1533) inzake EU-ondersteuning en monitoring van gedetailleerde hervormingsagenda's in Westelijke Balkanlanden en de motie van het Tweede Kamerlid Piri (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1830) waarin de regering wordt verzocht haar betrokkenheid bij hervormingen in kandidaat-lidstaten te vergroten. Omdat democratische hervormingen en stabiliteit belangrijke voorwaarden zijn voor EU-toetreding van de Westelijke Balkan, en de rapporten aantonen dat de staat van Bosnië en Herzegovina en de slechte verhoudingen tussen Servië en Kosovo knelpunten zijn voor verdere stappen, blijft het kabinet er op toe zien dat de Commissie grote prioriteit geeft aan het realiseren van duurzame oplossingen voor deze conflicten, conform de motie van de Tweede Kamerleden Piri, Sjoerdsma, van Wijngaarden, van de Lee (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1957). In het geval van Servië en Kosovo blijft het kabinet daarbij pleiten voor het hanteren van een evenwichtige aanpak. Daarbij is het kabinet bereid, conform de motie van het Tweede Kamerlid Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2770), in EU verband te pleiten voor met de VS gecoördineerde afbouw van maatregelen tegen Kosovo, indien Kosovo aan de voorwaarden voldoet om de situatie in het noorden van Kosovo te de-escaleren.

Ook wordt met deze appreciatie uitvoering gegeven aan de motie van het Tweede Kamerlid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1961) die de regering verzoekt om een appreciatie van het rapport over Georgië en daarbij in te gaan op de-oligarchisering, en aan de motie van het Tweede Kamerlid Piri c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1809) over het verlenen van kandidaat-lidmaatschap aan Georgië zodra is voldaan aan de gestelde criteria. Verder gaat de appreciatie in op het toekomstperspectief van Bosnië en Herzegovina, zoals toegezegd tijdens het commissiedebat met de Tweede Kamer over de Artikel-100 bijdrage aan EUFOR Althea op 21 juni 2023.

In de appreciatie gaat het kabinet in op de migratiesamenwerking tussen de EU en kandidaat-lidstaten, conform de motie van het Tweede Kamerlid Van Wijngaarden (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2566). Migratie is onderdeel van de *Fundamentals* en van het rechtsstaathoofdstuk van de toetredingsonderhandelingen. Het vormt hiermee een cruciaal onderdeel van de toetredingscriteria. Conform de motie van het Tweede Kamerlid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2565) besteedt het kabinet extra aandacht aan de aansluiting van kandidaat-lidstaten bij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Ook blijft het kabinet in gesprek met landen, waaronder Servië en Georgië, waar GBVB-aansluiting een punt van zorg is, in lijn met de motie van het Tweede Kamerlid Amhaouch (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2567).

Subsidiariteit en proportionaliteit
Deze appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissiemededeling. Het uitbreidingsbeleid is per definitie een beleidsterrein dat alleen op EU-niveau uitgevoerd kan worden. Ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel heeft het kabinet eveneens een positieve grondhouding. Dit volgt uit de hieronder per land gegeven kabinetsappreciaties.

EU-toetredingsproces
Het kabinet ziet de huidige uitbreidingsmethodologie als gedegen basis om landen op eigen merites te beoordelen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511). De methodologie bevestigt het belang van de rechtsstaat als basis voor een stabiel democratisch systeem en koppelt voortgang op andere beleidsterreinen aan voortgang van de rechtsstaathervormingen. Het proces is gefaseerd: zonder voldoende stappen op versterking van de rechtsstaat worden er geen hoofdstukken gesloten en is er dus geen voortgang in de onderhandelingen. Daarnaast is het proces omkeerbaar en sluit de ingebouwde conditionaliteit goed aan bij de Nederlandse benadering. De methodologie biedt ruimte voor versnelde integratie en '*phasing in*' van kandidaat-lidstaten, wanneer de voortgang met hervormingen hiertoe aanleiding geeft. Het kabinet zet, binnen de kaders van de huidige methodologie, in op een betere uitwerking en toepassing van de mogelijkheden om tot een dynamischer proces te komen.

Inleiding
Het kabinet ondersteunt het EU-perspectief van de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze landen horen bij de Europese familie. Een reëel lidmaatschapsperspectief is voor kandidaat-lidstaten een

belangrijke drijfveer om hervormingen door te voeren. Het kabinet blijft de kandidaat-lidstaten steunen op hun pad richting de EU. Het goed functioneren van de rechtsstaat en respecteren van grondrechten en fundamentele waarden staan hierbij centraal.

Het kabinet hanteert een *strikt, fair en betrokken* uitbreidingsbeleid. De Kopenhagencriteria en overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis vormen de basis voor voortgang van kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces. Het kabinet acht het van belang dat politieke leiders prioriteit geven aan implementatie van de noodzakelijke rechtsstaathervormingen en het functioneren van democratische instellingen en openbaar bestuur. Daarnaast hecht het kabinet bijzondere waarde aan GBVB-aansluiting. Ook de Commissie stelt dat in het licht van de oorlog in Oekraïne GBVB-aansluiting belangrijker is dan ooit tevoren.

Het EU-toetredingsproces kan bijdragen aan vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa en aan de bevordering van mensenrechten, democratisering en de internationale rechtsorde. Een Unie met een goed functionerende interne markt, gedeelde waarden en veilige grenzen zorgt voor grotere autonomie en invloed van de EU in de wereld.

Het kabinet erkent dat de effecten van de Russische agressie nadrukkelijk merkbaar zijn in de regio, wat zich onder andere uit in pro-Russische propaganda, desinformatie, haat richting minderheden, inmenging in verkiezingen en cyberaanvallen. Het gebrek aan weerbaarheid tegen hybride handelingen als cyberattacks, bijvoorbeeld door het ontbreken van de nodige wet- en regelgeving, is zorgelijk. Dit zaait verdeeldheid en werkt instabiliteit in de hand, zeker in combinatie met prijsstijgingen, energie-onzekerheid, migratiestromen en intraregionale spanningen zoals tussen Servië en Kosovo en in Bosnië en Herzegovina. De EU inzet is onder andere gericht op regionale economische integratie, ondersteuning van de hervormingsagenda, voedselzekerheid, energievoorziening en capaciteitsopbouw op het terrein van veiligheid, waaronder op cyber en het tegengaan van buitenlandse inmenging en desinformatie. Dit onderstreept het belang van het intensiveren van de relaties met deze buurlanden van de EU. In deze context heeft het kabinet ook kennis genomen van het Commissievoorstel voor het Groeiplan. Dit plan heeft tot doel de Westelijke Balkanlanden te steunen in voorbereiding op toekomstig EU-lidmaatschap, hun onderlinge integratie te bevorderen en hervormingen te intensiveren, onder andere door financiële steun afhankelijk te maken van hervormingsresultaten.

In algemene zin geeft de Commissie aan dat vanuit de ambitie toe te treden tot de EU het EU-acquis wordt overgenomen. Dit vertaalt zich in verstevigde wettelijke kaders en instellingen. Met name op de economische hoofdstukken en GBVB-aansluiting is in de meeste landen voortgang waarneembaar. De rapporten besteden veel aandacht aan de rechtstatelijke criteria en aan de inzet op asiel en migratie. In deze appreciatie wordt de nadruk gelegd op bovengenoemde thema's, en de uitstaande aandachtspunten.

Op het gebied van de rechtsstaat concludeert de Commissie dat er op sommige terreinen voortgang is geboekt. Zo opereert in een aantal landen de justitiële keten efficiënter en zijn er de afgelopen jaren anti-corruptie entiteiten opgericht. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat in de meeste landen de implementatie van doorgevoerde hervormingen, corruptiebestrijding en onafhankelijke rechtspraak zorgpunten blijven. Voor de Westelijke Balkan constateert de Commissie dat de rechtshandhavings- en justitiële samenwerking in een aantal landen zich positief ontwikkelt, waaronder de samenwerking met Eurojust en Europol, maar dat uitdagingen blijven bestaan en dat de regio een hub blijft voor criminele activiteiten. De Commissie benoemt ook terrorisme en gewelddadig extremisme als veiligheidsdreiging. De bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en gewelddadig extremisme blijft een prioriteit van het kabinet.

Op het domein van migratie en asiel is er in de landenrapporten aandacht voor de onderwerpen die voor Nederland van belang zijn. De meeste (potentiële) kandidaat-lidstaten hebben stappen gezet om de wetgeving in lijn te brengen met het EU-acquis, maar er moet nog veel gedaan worden om de asielsystemen en toegang daartoe te verbeteren, identificatie van kwetsbare migranten te verbeteren en adequaat toegang te bieden tot noodzakelijke sociale voorzieningen. Ten aanzien van de Westelijke Balkan blijft irreguliere migratie en het garanderen van het recht op internationale bescherming een punt van zorg. Een versterking van het asielsysteem is noodzakelijk, hierbij is

betere toegang en voldoende capaciteit onmisbaar. Het kabinet acht gedegen en effectief grensbeheer dat in lijn is met fundamentele rechten essentieel en zal daartoe blijven oproepen. Voor beter grensbeheer is de samenwerking met Frontex cruciaal. De versterkte samenwerking tussen verschillende landen en Frontex valt toe te juichen en kan verder worden geïntensiveerd. Aanvullende stappen op het gebied van integratie zijn nodig, evenals op het effectueren van terugkeer. Daarnaast is verdere voortgang vereist bij de aanpak van mensensmokkel, mensenhandel en de aansluiting bij het EU-visumbeleid.

Tot slot onderschrijft het kabinet de constatering van de Commissie dat belangrijk is dat alle tien de uitbreidingseconomieën de hervormingen versnellen om een duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken en hun voortgang richting het voldoen aan de economische criteria voor EU-lidmaatschap te bevorderen. Dit houdt in dat de werking van de markteconomieën moet worden gewaarborgd en dat het vermogen moet worden getoond om het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de EU.

Deze appreciatie vormt de basis voor de Nederlandse inzet voor de Raadsconclusies over het uitbreidingspakket, waarover wordt onderhandeld met het oog op aanname in december 2023. Het krachtenveld is nog in beweging. In aanloop naar Raad Algemene Zaken en de Europese Raad van december zal het kabinet nauw optrekken met gelijkgezinden, het krachtenveld wegen en voorkomen dat het geïsoleerd komt te staan. Het kabinet heeft de sterk veranderde geopolitieke context meegenomen in de analyse van het uitbreidingspakket. Het kabinet zal evenwel aandringen op besluitvorming gebaseerd op merites en op het volgen van de reguliere procedures. Het kabinet zal hierbij duidelijk maken dat er in het EU-toetredingsproces geen *short-cuts* bestaan en dat alle (potentiële) kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan de voorwaarden.

Landenrapportages

<u>Oekraïne</u>

Beoordeling Commissie

De Europese Raad verleende Oekraïne in juni 2022 kandidaat-lid-status, met dien verstande dat Oekraïne zeven door de Commissie geïdentificeerde stappen zou nemen.[3] De Commissie stelt dat Oekraïne vier van deze zeven stappen volledig heeft voltooid, ook op de overige drie stappen belangrijke voortgang heeft geboekt, en aanvullende maatregelen heeft genomen om de geboekte resultaten te bestendigen. Volgens de Commissie ging Oekraïne ondanks de Russische invasie en agressie vastberaden voort met het doorvoeren van hervormingen. De Commissie vermeldt dat de steun voor EU-lidmaatschap onder de Oekraïense bevolking thans met zo'n 90% hoger is dan ooit.

Volgens de Commissie heeft Oekraïne een transparante en op merites gebaseerde selectieprocedure voor rechters van het Constitutioneel Hof vastgesteld en de integriteitstoets voor rechterlijke bestuursorganen adequaat afgerond. De Commissie stelt dat Oekraïne verder moet gaan met de implementatie van de wetten over de selectie en benoeming van rechters. In algemene zin stelt de Commissie dat verdere inspanningen op het functioneren van de rechterlijke macht nodig zijn. Ook is de Commissie van mening dat het juridische raamwerk in lijn moet worden gebracht met internationale standaarden om de vervolging van internationale misdaden alsook de samenwerking met het Internationaal Strafhof te verbeteren. De Commissie oordeelt dat voortgang is geboekt in de strijd tegen corruptie, door een gestage toename van vervolgingen, aanklachten en rechterlijke uitspraken, en door de versterking van het institutioneel raamwerk voor corruptiebestrijding. Volgens de Commissie dient Oekraïne deze inzet te bestendigen.

De Commissie oordeelt dat de wet- en regelgeving tegen witwassen in overeenstemming is gebracht met de maatstaven van de *Financial Action Task Force (FATF)*. Ook heeft Oekraïne volgens de Commissie enige voortgang geboekt in de strijd tegen georganiseerde misdaad, al blijven het juridische raamwerk en capaciteit aandachtspunten. Volgens de Commissie heeft Oekraïne de inzet op de-oligarchisering geïntensiveerd op gebieden als mededinging en politieke donaties. De

[3] Selectieprocedures voor Constitutioneel Hof (1, aan voldaan volgens de Commissie); integriteitstoetsing van de rechterlijke macht (2, aan voldaan volgens de Commissie); strijd tegen corruptie (stap 3); antiwitwaswetgeving (4, aan voldaan volgens de Commissie), de-oligarchisering (stap 5), mediawetgeving (6, aan voldaan volgens de Commissie); bescherming van nationale minderheden (stap 7).

Commissie stelt evenwel dat Oekraïne nog een wet dient aan te nemen om de regulering van lobbyactiviteiten in lijn met Europese standaarden te brengen. De Commissie is van mening dat de mediawetgeving reeds in lijn is gebracht met deze standaarden. Daarbij waarschuwt de Commissie voor de huidige concentratie van media. Oekraïne heeft de bescherming van nationale minderheden versterkt maar dient verdere stappen op basis van de aanbevelingen van de Venetië-Commissie te nemen, aldus de Commissie. Tot slot meldt de Commissie dat Oekraïne zijn aansluiting op het GBVB heeft verhoogd tot 93%.

De Commissie beveelt aan om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne te openen. Ook doet de Commissie de aanbeveling om het onderhandelingsraamwerk aan te nemen zodra Oekraïne de volgende stappen heeft gezet, ter completering van de eerder geïdentificeerde stappen op corruptiebestrijding, de-oligarchisering en bescherming van nationale minderheden:

- Verhoging van het personeelsplafond voor het Nationale Bureau voor Corruptiebestrijding (NABU);
- Uitbreiding bevoegdheden van het Nationale Agentschap voor Corruptiepreventie (NACP) met betrekking tot de verificatie van activa;
- In lijn brengen van regulering aangaande lobbyactiviteiten met Europese standaarden, als onderdeel van het anti-oligarchenactieplan;
- Aanname wetgeving in lijn met de resterende aanbevelingen van de Venetië-Commissie inzake nationale minderheden, en aanbevelingen betreffende wetgeving over de staatstaal, media en onderwijs.

De Commissie kondigt aan de voortgang op deze hervormingen zorgvuldig te monitoren en tegen maart 2024 aan de Raad te rapporteren over de voortgang.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet onderschrijft het landenrapport van de Commissie. Oekraïne heeft aanzienlijke voortgang geboekt met de benodigde hervormingen, in het bijzonder op de zeven geïdentificeerde stappen. Dit ondanks de uitzonderlijke omstandigheden waar het land voor geplaatst staat door de Russische invasie en agressie. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat Oekraïne zich in de beginfase van het toetredingsproces bevindt. Verdere inspanningen en resultaten, met name op het vlak van goed bestuur en de rechtsstaat, zijn vereist om de positieve trend door te zetten.

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat Oekraïne de stappen aangaande het Constitutioneel Hof en de rechterlijke bestuursorganen volledig heeft voltooid. Oekraïne dient zich te richten op het gedegen functioneren van deze instellingen. Ook de hervorming van het Hooggerechtshof, het opzetten van een nieuwe bestuurlijke rechtbank, en de versterking van het disciplinaire systeem en de verbetering van de anti-witwasregelgeving zijn van belang. Gedegen uitvoering van deze wetgeving en van het strategische plan voor de hervorming van de wetshandhavingssector zijn nu nodig.

Het kabinet sluit zich aan bij het oordeel van de Commissie dat Oekraïne zijn inzet op corruptiebestrijding heeft versterkt. Verdere inspanningen zijn nodig om deze positieve trend door te zetten. Daarbij dient Oekraïne zich, zoals de Commissie stelt, in de eerste plaats te richten op onderzoeken, vervolgingen, en rechterlijke uitspraken aangaande corruptiezaken, in het bijzonder op hoog niveau. De verdere versterking van de relevante instellingen zal daarbij nodig zijn, ook met het oog op inspanningen gericht op wederopbouw, evenals het aanpakken van corruptie aan de grens. Het kabinet verwelkomt de hoge en toegenomen GBVB-aansluiting van Oekraïne en constateert dat het systeem voor asiel, migratie en grenzen al deels in werking is, waarbij er nog veel ruimte voor verbetering is op het gebied van opvang en ondersteuning van migranten.

Het kabinet onderschrijft voorts de visie van de Commissie dat Oekraïne zijn mediawetgeving in lijn heeft gebracht met Europese standaarden. Oekraïne heeft stappen gezet om de invloed van oligarchen aan te pakken, maar verdere stappen zijn nodig. Wat betreft de bescherming van nationale minderheden beaamt het kabinet de oproep van de Commissie aan Oekraïne om de relevante wetgeving in lijn te brengen met de aanbevelingen van de Venetië-Commissie. Ook verwelkomt het kabinet de ratificatie van de Istanbul-Conventie door Oekraïne.

Conclusie met betrekking tot de aanbeveling
Het kabinet concludeert dat het voorstel van de Commissie afgewogen en in balans is. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne te beginnen. Oekraïne heeft het grootste gedeelte van de door de Commissie gestelde stappen volledig voltooid en belangrijke voortgang geboekt op de resterende stappen. Het kabinet steunt ook de extra stappen die de Commissie identificeert vooraleer een onderhandelingsraamwerk kan worden aangenomen. Een meerderheid van de lidstaten lijkt voorstander te zijn van het openen van de toetredingsonderhandelingen. Deze zullen pas daadwerkelijk van start gaan nadat het onderhandelingsraamwerk is vastgesteld door de Raad.

Moldavië
Beoordeling Commissie
De Europese Raad verleende Moldavië in juni 2022 kandidaat-lidstatus, met dien verstande dat Moldavië negen door de Commissie geïdentificeerde stappen zou nemen.[4] De Commissie stelt dat Moldavië zes van deze negen stappen volledig heeft voltooid en ook op de overige drie stappen belangrijke voortgang heeft geboekt. De Commissie stelt dat Moldavië voor ongekende uitdagingen geplaatst is sinds de Russische agressie tegen buurland Oekraïne, waaronder grote aantallen vluchtelingen, vijandelijke hybride activiteiten, en bedreigingen voor de energievoorziening. Desalniettemin bleef Moldavië de hervormingsagenda doorvoeren.

Volgens de Commissie heeft Moldavië goede voortgang geboekt met de kieswet. De Commissie verwelkomt ook de implementatie van de aanbevelingen van de OVSE/ODIHR en de Venetië-Commissie op dit vlak alsook op andere terreinen. Ook is de basis gelegd voor een alomvattende hervorming van de justitiesector met de vaststelling van een ambitieus doorlichtingsproces van de rechterlijke macht. De Commissie stelt dat Moldavië een transparant en op merites gebaseerd proces voor de benoemingen van de belangrijkste rechtsorganen dient in te richten. Op het vlak van corruptiebestrijding rapporteert de Commissie enige voortgang, mede dankzij de hervorming van institutionele en wetgevingsraamwerken en de toename in onderzoeken, veroordelingen, en gevangenisstraffen in corruptiezaken. De Commissie is van mening dat Moldavië er zorg voor moet dragen dat de anti-corruptie instellingen goed kunnen functioneren en voldoende middelen tot hun beschikking hebben. De Commissie stelt dat Moldavië eveneens stappen heeft gezet op de-oligarchisering, waaronder met de aanname van een actieplan, dat blijvend moet worden bijgewerkt en uitgevoerd. De Commissie oordeelt dat de voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad bevredigend is, onder meer dankzij een programma gericht op de terugvordering van gestolen activa.

De Commissie stelt dat Moldavië eveneens bevredigende voortgang heeft gemaakt op de versterking van de capaciteit van de publieke sector. Daarbij roept de Commissie Moldavië op de capaciteit om hervormingen te implementeren te vergroten. Ook op het vlak van het hervormen van de publieke financiën en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij besluitvorming stelt de Commissie dat de geïdentificeerde stappen voltooid zijn dankzij de aanname van relevante wet- en regelgeving. Daarbij onderstreept de Commissie het belang om het maatschappelijk middenveld op systematische wijze te blijven betrekken en de werkprocessen van het parlement meer transparant in te richten. De Commissie stelt dat Moldavië met de omzetting van de Istanbul-conventie in nationale wetgeving ook de stap aangaande mensenrechten heeft voltooid.

De Commissie doet de aanbeveling om toetredingsonderhandelingen met Moldavië te openen. Ook beveelt de Commissie aan om het onderhandelingsraamwerk aan te nemen zodra Moldavië de volgende stappen heeft gezet, ter completering van de eerder geïdentificeerde stappen op de hervorming van de justitiesector, corruptiebestrijding, en de-oligarchisering:

- Verdere voortgang met de justitiehervormingen, specifiek de benoeming van leden van de

[4] Hervorming van de justitiesector (1); aanbevelingen van de OVSE/ODIHR en de Venetië-Commissie met betrekking tot de justitiesector (2, aan voldaan volgens de Commissie); strijd tegen corruptie (3); de-oligarchisering (4); aanpak van georganiseerde misdaad (5, aan voldaan volgens de Commissie); publieke sector (6, aan voldaan volgens de Commissie); financieel beheer van publieke middelen (7, aan voldaan volgens de Commissie); betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij besluitvorming (8, aan voldaan volgens de Commissie); en mensenrechten (9, aan voldaan volgens de Commissie).

Hoge Raad en van een procureur-generaal;
- Aanwijzing van voldoende middelen en structuren aan het bureau van de anticorruptie-aanklager;
- Verdere stappen op de-oligarchisering.

De Commissie kondigt aan de voortgang op deze hervormingen zorgvuldig te monitoren en tegen maart 2024 aan de Raad te rapporteren over de voortgang.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet onderschrijft het landenrapport van de Commissie. Moldavië heeft aanzienlijke voortgang geboekt in het doorvoeren van de benodigde hervormingen, in het bijzonder op de negen in juni 2022 geïdentificeerde stappen. Dit ondanks de uitzonderlijke omstandigheden waar het land voor geplaatst staat. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat Moldavië zich in de beginfase van het toetredingsproces bevindt. Verdere inspanningen en resultaten, met name op het vlak van goed bestuur en de rechtsstaat, zijn vereist om de positieve trend door te zetten.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Moldavië weerbaarheid heeft getoond in het licht van de voortdurende Russische inmenging. Daarbij benadrukt het kabinet het belang om bij het tegengaan van deze hybride dreigingen zeker te stellen dat de democratische rechtsorde en fundamentele rechten gewaarborgd blijven. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat goede voortgang is gemaakt met de versterking van de democratie dankzij de aanname van een nieuwe kieswet. Ook deelt het kabinet de visie dat Moldavië goede voortgang heeft geboekt in het hervormen van de justitiesector, ondanks interne weerstand en vertraging. Verdere voortgang en bestendiging van de inspanningen op dit vlak zijn nodig, inclusief de reeds ingezette doorlichting van de rechterlijke macht die wordt gesteund door Nederland, dat ook de EU-bijdrage implementeert. Daarbij acht het kabinet het van belang dat Moldavië zorgvuldig te werk gaat, meer capaciteit vrijmaakt, en de aanbevelingen van de Venetië-Commissie alsook jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens terdege in acht neemt. Op het vlak van de-oligarchisering verwelkomt het kabinet de stappen die Moldavië heeft gezet en onderschrijft het de oproep van de Commissie tot implementatie van het actieplan.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat Moldavië enige voortgang heeft geboekt op corruptiebestrijding. Evenwel valt nog het nodige werk te verzetten. Daarbij dient Moldavië zich, zoals de Commissie stelt, in de eerste plaats te richten op het verder opbouwen van een geloofwaardige staat van dienst, in het bijzonder bij corruptiezaken op hoog niveau. De relevante instellingen dienen versterkt te worden.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Moldavië belangrijke voortgang heeft gemaakt in het beschermen van fundamentele rechten, mede dankzij de ratificatie van de Istanbul-Conventie, het versterken van de competenties van de Ombudspersoon, en wetgeving tegen haatzaaiing. Verdere stappen zijn vereist om de rechten van de LHBTIQ+ gemeenschap te waarborgen en discriminatie tegen te gaan. Wat betreft de versterking van de publieke sector en publieke financiën deelt het kabinet de mening van de Commissie dat enige voortgang is geboekt. Het is van groot belang dat de Moldavische instellingen voldoende capaciteit hebben om de benodigde hervormingen door te voeren. Het kabinet verwelkomt de toegenomen GBVB-aansluiting van Moldavië en ziet dat het systeem voor asiel, migratie en grenzen al deels in werking is maar ook aandachtspunten kent, waaronder grensbeheer en het adequaat informeren en opvangen van asielzoekers.

Conclusie met betrekking tot de aanbeveling
Het kabinet concludeert dat het voorstel van de Commissie afgewogen en in balans is. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Moldavië te beginnen. Moldavië heeft het grootste gedeelte van de door de Commissie gestelde stappen volledig voltooid en belangrijke voortgang geboekt op de resterende stappen. Het kabinet steunt ook de stappen die de Commissie identificeert vooraleer een onderhandelingsraamwerk kan worden aangenomen. Een meerderheid van de lidstaten lijkt voorstander te zijn van het openen van de toetredingsonderhandelingen. Deze zullen pas daadwerkelijk van start gaan, nadat het onderhandelingsraamwerk is vastgesteld door de Raad.

Georgië

Beoordeling Commissie

De Europese Raad verleende Georgië in juni 2022 perspectief op EU-lidmaatschap en stelde dat het verlenen van kandidaat-lidstatus aan de orde zou zijn wanneer Georgië aan twaalf door de Commissie geïdentificeerde prioriteiten had voldaan.[5] De Commissie stelt dat Georgië drie van deze stappen volledig heeft voltooid en inspanningen toont om te hervormen en wetgeving te harmoniseren. De Commissie meldt ook dat een overweldigende meerderheid van de Georgische bevolking het EU-toetredingsproces steunt en dat de regering EU-lidmaatschap als strategisch doel heeft verklaard. Om dit doel dichterbij te brengen dient Georgië volgens de Commissie coherente actie en duurzame inspanningen te tonen. De Commissie stelt dat Georgië gestaag verder is gegaan met de implementatie van de Associatieovereenkomst, inclusief de *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*.

De Commissie stelt dat Georgië enige mate van '*preparedness*' heeft als het gaat om democratische- en rechtsstaathervormingen. De Commissie beoordeelt voorts dat het maatschappelijk middenveld goed ontwikkeld is en handelingsvrijheid geniet, en dat er inmiddels meer parlementair toezicht is. Het hervormingsproces wordt echter belemmerd door voortdurende politieke spanningen, diepe polarisatie, en het gebrek aan constructief engagement tussen politieke partijen, aldus de Commissie. Om dit te overwinnen en het pad richting EU-toetreding van Georgië te versnellen roept de Commissie op tot het bouwen van een sterke consensus tussen alle belanghebbenden. De Commissie roept ook op tot het beter betrekken van het maatschappelijk middenveld bij beleids- en besluitvorming. Ook dient Georgië aanbevelingen van de OVSE/ODIHR en de Venetië-Commissie over het verkiezingsproces in acht te nemen.

De Commissie vermeldt de aanname van een actieplan gericht op de-oligarchisering, gebaseerd op aanbevelingen van onder andere de Venetië-Commissie. Volgens de Commissie zijn verdere inspanningen nodig om dit actieplan te voltooien en te implementeren. Op het vlak van corruptiebestrijding beoordeelt de Commissie dat Georgië enige mate van '*preparedness*' heeft. De Commissie stelt dat Georgië zich dient te richten op het verder opbouwen van een geloofwaardige staat van dienst als het aankomt op onderzoeken, vervolgingen, en rechterlijke uitspraken aangaande corruptiezaken, in het bijzonder op hoog niveau. Op het vlak van de justitiesector is de Commissie van mening dat beperkte voortgang is geboekt. Verdere stappen zijn volgens de Commissie nodig, waaronder een grondige hervorming van de Hoge Raad van Justitie. De Commissie stelt dat Georgië de meeste internationale mensenrechtenconventies- en instrumenten heeft geratificeerd en wetten heeft aangenomen gericht op de implementatie van de Istanbul-Conventie en om geweld tegen vrouwen te voorkomen. De Commissie noemt als aandachtspunten op het vlak van fundamentele rechten discriminatie op basis van seksuele oriëntatie en gender, alsook de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook roept de Commissie op tot verder onderzoek naar het geweld tijdens de 2021 Pride en het afronden en implementeren van het actieplan voor de bescherming van mensenrechten. De Commissie acht voorts dat Georgië bevredigende voortgang heeft geboekt op het implementeren van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de benoeming van een Ombudspersoon.

De Commissie is van mening dat Georgië de inspanningen tegen desinformatie en buitenlandse inmenging gericht tegen EU-waarden dient te vergroten. De Commissie vermeldt dat Georgië zich weliswaar heeft aangesloten bij initiatieven om Oekraïne te steunen, waaronder VN-Resoluties, maar zijn aansluiting bij het GBVB dient te verhogen. Daarbij onderstreept de Commissie dat Georgië zich noch bij de EU-sancties gericht tegen Rusland en Belarus, noch bij gerelateerde verklaringen van de Hoge Vertegenwoordiger heeft aangesloten. De Commissie beoordeelt het besluit van de regering om vluchten met Rusland te hervatten als zorgelijk. Volgens de Commissie heeft Georgië wel inzet getoond om sanctie-omzeiling tegen te gaan. In de strijd tegen georganiseerde misdaad is enige voortgang geboekt en dient Georgië zich te richten op uitstaande

[5] Politieke depolarisatie (1); functioneren van staatsinstellingen (2); hervorming van justitiesector (3); strijd tegen corruptie (4); de-oligarchisering (5); strijd tegen georganiseerde misdaad (6); medialandschap (7); bescherming van mensenrechten (8); gendergelijkheid en het tegengaan van geweld tegen vrouwen (9, aan voldaan volgens de Commissie); betrokkenheid van maatschappelijk middenveld bij overheidsbesluitvorming (10); uitspraken van Europees Hof voor de Rechten van Mens (11, aan voldaan volgens de Commissie); aanstelling van een Ombudspersoon (12, aan voldaan volgens de Commissie).

aanbevelingen van de Raad van Europa. Op het vlak van media roept de Commissie op tot het onderzoeken en vervolgen van bedreigingen van journalisten.

De Commissie doet de aanbeveling om Georgië kandidaat-lid-status te verlenen met dien verstande dat Georgië de volgende stappen zet:

- De bestrijding van desinformatie en informatiemanipulatie en -inmenging gericht tegen de EU en haar waarden;
- Verbetering van de GBVB-aansluiting;
- Voltooiing van de in juni 2022 door de Commissie geïdentificeerde prioriteiten.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat Georgië enerzijds een solide basis heeft om te werken aan de politieke criteria voor EU-lidmaatschap, maar dat de diepe politieke polarisatie anderzijds het hervormingsproces belemmert. Dit terwijl het vertrouwen en de samenwerking tussen de regering en het maatschappelijk middenveld vanwege de inmiddels ingetrokken *foreign agent*-wet aanzienlijk beschadigd is. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat Georgië zich in de beginfase van het toetredingsproces bevindt en meer serieuze hervormingsinspanningen en -resultaten moet tonen om voortgang te boeken.

Het kabinet verwelkomt de Georgische inzet op het tegengaan van sanctie-omzeiling maar deelt de zorgen van de Commissie over de gebrekkige GBVB-aansluiting en over acties die tegen de geest van het externe optreden van de EU gaan, zoals de hervatting van vluchten met Rusland. Van een aspirant kandidaat-lidstaat kan meer verwacht worden als het gaat om GBVB-aansluiting. Ook op het vlak van het tegengaan van desinformatie en buitenlandse inmenging deelt het kabinet de visie van de Commissie dat Georgië belangrijke stappen te zetten heeft. Georgië heeft voortgang gemaakt met het hervormen van de parlementaire procedures, het ratificeren van mensenrechtenconventies en het aannemen van een nieuwe mensenrechtenstrategie. De strategie dient ook aandacht te besteden aan discriminatie van LHBTIQ+-personen. Het kabinet onderstreept voorts het belang van de bescherming van kwetsbare minderheden en het tegengaan van discriminatie. De Commissie roept terecht op tot onderzoek naar het geweld rond de Tbilisi Pride 2021 en tot het garanderen van het recht op vereniging, waar de overheid in tekortschoot rond de afgelaste Tbilisi Pride 2023. Op het vlak van de justitiesector deelt het kabinet de visie van de Commissie dat verdere stappen vereist zijn, waaronder grondige hervormingen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Ook onderschrijft het kabinet het belang van het ordentelijke verloop van de parlementsverkiezingen volgend jaar en het volledig uitvoering geven aan de relevante OVSE/ODIHR-aanbevelingen.

Het kabinet is van mening dat Georgië serieuze stappen dient te zetten op het vlak van de-oligarchisering. Zoals de Commissie rapporteert nam Georgië in september jl. een nieuw actieplan voor de-oligarchisering aan. Dit actieplan staat in lijn met aanbevelingen van de Venetië-Commissie een systemische aanpak voor, in tegenstelling tot wetgeving die eerder dit jaar werd voorgedragen en door de Venetië-Commissie kritisch werd beoordeeld. Het kabinet plaatst hierbij de kanttekening dat dit plan nog geenszins is geconcretiseerd en niet door de Venetië-Commissie kan worden beoordeeld, aangezien het geen juridisch document betreft. Daarmee blijft de voortgang op één van de meest cruciale door Georgië te zetten stappen ongewis. In dit kader is het duurzaam versterken van de positie en onafhankelijkheid van staatsinstelling als de Nationale Bank, de kiescommissie en het anticorruptiebureau van groot belang. Ook staat het kabinet achter de oproep van de Commissie tot het verder opbouwen van een geloofwaardige staat van dienst aangaande het vervolgen van corruptiezaken, in het bijzonder op hoog niveau.

Conclusie met betrekking tot de aanbeveling
Gezien de beperkte voortgang op het grootste gedeelte van de door de Commissie gestelde twaalf prioriteiten is het kabinet voorzichtig ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie om Georgië kandidaat-lidstatus te verlenen. Het kabinet is van mening dat het toetredingsproces gebaseerd dient te blijven op merites en zet in op toepassing van de uitbreidingsmethodologie. Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de geopolitieke overwegingen van de Commissie tegen de achtergrond van de Russische inval in Oekraïne, en heeft het de complexe situatie waar Georgië zich in bevindt meegenomen in de appreciatie van de aanbeveling. Het kabinet onderschrijft dat de

relatie met Georgië verder geïntensiveerd dient te worden, mede ten behoeve van de regionale stabiliteit. Toekenning van kandidaat-lid-status heeft geen juridische, financiële of operationele consequenties. In het geval van Georgië kan het gezien worden als een duidelijk signaal van de Raad, in de allereerste plaats gericht aan de Georgische bevolking. Het krachtenveld in de Raad is nog volop in beweging. Vooralsnog lijkt een meerderheid van de lidstaten voorstander van het toekennen van kandidaat-lid-status. Het kabinet benadrukt dat de onderhandelingen met Georgië alleen kunnen starten wanneer er duurzame voortgang is op de stappen die de Commissie identificeert. Hierop bestaan geen *short cuts*.

Bosnië en Herzegovina

Beoordeling Commissie

De Opinie van de Commissie van 2019 stelt dat Bosnië en Herzegovina aan 14 prioriteiten[6] moet voldoen om toetredingsonderhandelingen te openen. Als een tussenstap ontving Bosnië en Herzegovina in 2022 de status van kandidaat-lid, met dien verstande dat het land stappen gelinkt aan de 14 prioriteiten zou zetten. De Commissie stelt dat Bosnië en Herzegovina sindsdien beperkte voortgang heeft geboekt op de 14 prioriteiten. Aan twee prioriteiten is volgens de Commissie voldaan.

De Commissie ziet de snelle formatie van de regering in januari 2023 als bewijs van een nieuwe dynamiek en politieke wil. Daarnaast is de aansluiting bij het GBVB verder verbeterd. Bosnië en Herzegovina heeft bovendien bijgedragen aan het beheer van migratiestromen richting de EU, al is het visumbeleid, grensbeheer en asielsysteem nog niet volledig geharmoniseerd met dat van de EU. Ook heeft het land volgens de Commissie stappen gezet op het tegengaan van georganiseerde misdaad en terrorismefinanciering, onder meer door de benoeming van een contactpersoon bij EUROPOL.

Met betrekking tot de situatie in de Republika Srpska bestaan ernstige zorgen, onder meer vanwege de afscheidingsretoriek van president Dodik en zijn continue ondermijning van de staatsinstellingen, zoals het Constitutioneel Hof, en de Hoge Vertegenwoordiger Schmidt, en daarmee het Dayton Akkoord van 1995.

Op fundamentele rechten constateert de Commissie dat het wettelijk raamwerk grotendeels aanwezig is. De Commissie kwalificeert echter de ontwikkelingen op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en media en de bescherming van journalisten als achteruitgang. Als voorbeeld geeft de Commissie het strafbaar stellen van laster in de Republika Srpska en de aanname van een concept-wet in de Republika Srpska waarmee internationaal gefinancierde maatschappelijke organisaties als buitenlandse agenten kunnen worden aangeduid.

De Commissie stelt dat Europese standaarden ten aanzien van de rechterlijke macht en fundamentele rechten in enige mate zijn overgenomen. Bosnië en Herzegovina dient echter verbeteringen aan te brengen aan de afgezwakte versie van de wet voor de Raad voor de Rechtsspraak die in 2023 is aangenomen. Volgens de Commissie moeten met hoge prioriteit constitutionele en electorale hervormingen worden doorgevoerd, in lijn met Sejdic-Finci jurisprudentie, inclusief de Kovacevic-uitspraak, om de grondwet en de kieswet in lijn te brengen met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De Commissie beschrijft dat Bosnië en Herzegovina geen voortgang heeft geboekt op corruptiebestrijding. De Commissie vindt dat het land een laag trackrecord heeft en het aantal veroordelingen voor corruptie, met name van hooggeplaatste personen, blijft laag.

De Commissie concludeert dat verdere inspanningen nodig zijn om te voldoen aan de 14 prioriteiten en doet de aanbeveling om de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina te openen

[6] Verkiezingen en transparante financiering politieke partijen (1); coördinatiemechanisme voor EU-aangelegenheden (2); werking van Parlementair Stabilisatie- en Associatiecomité (3, aan voldaan volgens de Commissie); verbetering van institutioneel kader (4); klimaat van verzoening (5); functioneren van rechterlijke macht (6); bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (7); grens- en migratiebeheer en asiel (8); bescherming van rechten van burgers (9); recht op leven en verbod op foltering (10, aan voldaan volgens de Commissie); klimaat voor maatschappelijk middenveld (11); vrijheid van meningsuiting en media (12); bescherming van kwetsbare groepen (13); hervorming openbaar bestuur (14).

wanneer het land in noodzakelijke mate de lidmaatschapscriteria naleeft en voldaan heeft aan de 14 prioriteiten. De Commissie geeft aan de voortgang op de resterende prioriteiten te zullen monitoren, zoals de verbetering van het institutioneel kader, inclusief het uitvoeren van Sejdic-Finci jurisprudentie, het functioneren van de rechterlijke macht, corruptiebestrijding, het tegengaan van georganiseerde misdaad, grens- en migratiebeheer en mediavrijheid.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet herkent het geschetste beeld in het rapport en deelt de analyse van de Commissie dat er slechts beperkte voortgang is geboekt op het grootste gedeelte van de 14 prioriteiten en achteruitgang op het gebied van de vrijheid van meningsuiting. Het kabinet maakt zich grote zorgen over de afscheidingsretoriek van president Dodik van de Republika Srpska en zijn continue ondermijning van de staatsinstellingen. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat de aansluiting van Bosnië en Herzegovina bij het GBVB verbeterd is, maar maakt zich zorgen over de banden van president Dodik en zijn entourage met Rusland. Ook de implementatie van EU-sancties tegen Rusland blijft een aandachtspunt, zoals de Commissie stelt.

Ten aanzien van fundamentele rechten in Bosnië en Herzegovina deelt het kabinet de ernstige zorgen van de Commissie over het opnieuw strafbaar stellen van laster in de Republika Srpska. Een definitieve aanname van de wet die maatschappelijke organisaties als buitenlandse agenten kan aanduiden zou een significante stap terug betekenen. Het kabinet is het eens met de constatering van de Commissie dat het is positief is dat er een preventiemechanisme tegen foltering en mishandeling is ingesteld. De rechten van minderheden, inclusief LHBTIQ+-personen, blijft een aandachtspunt.

Ten aanzien van de rechterlijke macht vindt het kabinet, in lijn met de Commissie, het zorgelijk dat uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties, zoals het Constitutioneel Hof, niet worden geïmplementeerd door de Republika Srpska. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de afgezwakte wetswijziging voor de Raad voor de Rechtspraak.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat geen vooruitgang is geboekt in de strijd tegen corruptie. Bosnië en Herzegovina heeft een laag *track record* op corruptieonderzoeken en daaruit volgende tenlasteleggingen en veroordelingen, met name van hooggeplaatste personen.

Het kabinet onderschrijft de ontwikkeling die de Commissie benoemt ten aanzien van migratie. Migratiewetgeving, inclusief de wet inzake vreemdelingen, is op hoofdlijnen in lijn met EU acquis. Het kabinet vindt het net als de Commissie een belangrijke stap dat Bosnië en Herzegovina een nieuwe strategie en actieplan voor asiel en migratie heeft aangenomen en zal de uitvoering blijven volgen. In de praktijk ondermijnen de tekortkomingen in het asielsysteem het verlenen van internationale bescherming. Bosnië en Herzegovina moet met name stappen zetten op de toegang tot asiel en de asielprocedure. Het kabinet vindt het zorgelijk dat er nauwelijks voortgang is op het gebied van grensbeheer, onder andere door stilstaande onderhandelingen met Frontex. In lijn met de Commissie is het kabinet van mening dat Bosnië en Herzegovina haar visumbeleid verder aan dient te scherpen, in lijn met dat van de EU.

Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina pas geopend kunnen worden wanneer de noodzakelijke mate van naleving met de lidmaatschapscriteria is bereikt. Op dit moment is daar geenszins sprake van. Mogelijk zal een aantal EU-lidstaten desondanks pleiten om de toetredingsonderhandelingen zo snel mogelijk te openen en dit mogelijk koppelen aan het openen van de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië. Het kabinet is van mening dat het toetredingsproces gebaseerd dient te blijven op merites en herhaalt dat alleen wanneer er significante duurzame voortgang is op de prioriteiten uit de Opinie van 2019, de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina kunnen starten. Het kabinet zal dit blijven benadrukken en in aanloop naar de Raad nauw optrekken met gelijkgezinden.

Toezegging toekomstperspectief Bosnië en Herzegovina
Tijdens het Commissiedebat over de Artikel-100 bijdrage aan EUFOR Althea van 21 juni jl. is aan de Tweede Kamer toegezegd in deze brief nader in te gaan op het toekomstperspectief van Bosnië en

Herzegovina.[7] Bosnië en Herzegovina bevindt zich in een complexe politieke situatie. Het staatsbestel wordt gekenmerkt door etnische scheidslijnen, politici uiten zich met regelmaat op etno-nationalistische wijze en het leiderschap in de Republika Srpska ondermijnt de staatsinstellingen. Het kabinet heeft daar zorgen over.

Mede in dit kader ondersteunt het kabinet het EU-perspectief van Bosnië en Herzegovina en ziet daarom de toekomst van het land ook in de EU. Dit is een breed gedragen positie onder EU-lidstaten en partners als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Zoals in bovenstaande appreciatie geschetst, dient Bosnië en Herzegovina werk te maken van de 14 hervormingsprioriteiten.

Voor het kabinet is het daarbij evident dat de grondwet van het land, met urgentie, in lijn gebracht moet worden met uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof heeft in een serie uitspraken geoordeeld dat de grondwet burgers die niet behoren tot de Bosniakse, Servische en Kroatische bevolkingsgroepen onrechtmatig beperkt in hun politieke participatie. Het kabinet is van mening dat de uitspraken van het Hof volledig en zo spoedig mogelijk geïmplementeerd dienen te worden. Daarbij tekent het aan dat de politieke urgentie onder Bosnische politici daarvoor momenteel lijkt te ontbreken.

In 2008 is de *Steering Board van de Peace Implementation Council* een 5+2 agenda overeengekomen[8], waaraan Bosnië en Herzegovina moet voldoen alvorens de Hoge Vertegenwoordiger (HV) zijn werkzaamheden kan afronden. De HV ziet momenteel nog toe op de civiele implementatie van het in 1995 afgesloten vredesverdrag van Dayton. De HV beschikt over de zogeheten Bonn Powers, die hem in staat stellen eenzijdig voor Bosnische autoriteiten bindende besluiten te nemen en Bosnische functionarissen te ontslaan die het Dayton Verdrag schenden. Voor een toekomst waarin Bosnië en Herzegovina volledig op eigen benen moet staan, acht het kabinet het noodzakelijk dat de Bosnische autoriteiten werk maken van de 5+2 agenda. Het kabinet ondersteunt het mandaat van de HV zolang deze agenda niet voltooid is.

Om de stabiliteit en veiligheid in Bosnië en Herzegovina te waarborgen en daarmee een basis te bieden om de noodzakelijke hervormingen door te voeren, is het kabinet tevens van mening dat de EUFOR Althea operatie in het land voorlopig gecontinueerd moet worden. Het kabinet verwelkomt in dit kader de mandaat verlenging door de VN Veiligheidsraad op 2 november jl. Zoals uw Kamer bekend, levert Nederland momenteel een personele bijdrage aan de operatie.

Het kabinet heeft in de afgelopen periode de relaties met de Westelijke Balkan, inclusief Bosnië en Herzegovina, geïntensiveerd. De bijdrage aan EUFOR Althea past daarbij. Onderdeel van deze intensivering is daarnaast een versterking van de politieke dialoog op diverse niveaus. In het kader van het EU-toetredingstraject van Bosnië en Herzegovina, zet het kabinet blijvend in op ondersteuning van het maatschappelijke middenveld en de Bosnische autoriteiten middels onder andere het programma Maatschappelijke Transformatie (MATRA), het Mensenrechtenfonds en het Stabiliteitsfonds.

Langs deze sporen poogt het kabinet actief een bijdrage te leveren aan het toekomstsperspectief van een stabiel, democratisch en welvarend Bosnië en Herzegovina. Daarbij dient opgemerkt te worden dat politieke urgentie en compromisbereidheid van Bosnische leiders voorwaardelijk zijn om dit toekomstperspectief waar te maken.

Albanië

Beoordeling Commissie

De Commissie stelt dat nu het proces van toetredingsonderhandelingen met Albanië is begonnen, het zaak is dat EU-gerelateerde hervormingen geïntensiveerd worden. Sinds de IGC in juli 2022 verliep het screeningsproces, de eerste fase in het onderhandelingsproces, soepel. Verwijzend naar de raadsconclusies van juli 2022, roept de Commissie Albanië op om snel opvolging te geven aan het *screening*-rapport van Cluster 1 *(Fundamentals).*

De Commissie spreekt in het rapport van *goede voortgang* op het gebied van justitiële hervormingen, en stelt dat *enige voortgang* geboekt werd in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie roept Albanië op om te blijven werken aan de EU-

[7] TZ202306-256

[8] De elementen uit deze agenda staan toegelicht op de website van het Kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger: www.ohr.int/agenda-52.

hervormingsprioriteiten, inclusief op de essentiële onderwerpen van de rechtsstaat, vrijheid van meningsuiting, bescherming van eigendomsrechten en de rechten van minderheden.

Als huidig niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad met ook dit jaar een 100% score op GBVB-aansluiting toont Albanië zich een betrouwbare partner met een sterke strategische oriëntatie op de EU, aldus de Commissie. Met betrekking tot migratie stelt de Commissie dat het juridische raamwerk grotendeels in lijn is met het EU-acquis, maar roept Albanië onder andere op om de asielwet te implementeren, toegang tot asiel te verbeteren en het eigen visumbeleid te stroomlijnen met dat van de EU.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet deelt de bevindingen van de Commissie dat Albanië op verschillende vlakken voortgang heeft geboekt. Volgens de Commissie heeft Albanië in vergelijking met de andere Westelijke Balkan-landen de meeste vorderingen gemaakt ten opzichte van 2022. Het kabinet verwelkomt deze positieve trend, waaronder de voortdurende volledige aansluiting van Albanië bij het GBVB.

Ten aanzien van het gerechtelijk systeem herkent het kabinet de voortgang. Albanië verdient lof voor de doorlichting van het justitiële apparaat, maar de traditie van straffeloosheid van de rechterlijke macht blijft zorgelijk. Albanië zal moeten blijven werken aan structurele problemen binnen de rechtspraak. Dit had wat het kabinet betreft nadrukkelijker benoemd mogen worden in het rapport. Ook in de strijd tegen corruptie ziet de Commissie terecht enige voortgang. Positief is dat de *Financial Action Task Force* (FATF) recentelijk besloot Albanië van de grijze lijst (verscherpt toezicht) te halen nadat een concept-amnestiewet werd ingetrokken. Het kabinet is van mening dat indien een nieuwe amnestiewet wordt opgesteld, deze in lijn moet zijn met EU-acquis en dat Albanië blijvend werk moet maken van de aanpak van corruptie op álle niveaus. Het rapport noemt in dit kader de meldingen van onregelmatigheden en vermeende fraude bij IPARD (*Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development Programmes*) bestedingen. Het kabinet acht het van belang dat de Commissie nauw toeziet op maatregelen van Albanië om fraude te voorkomen en waar nodig te vervolgen. Zorgen over mediavrijheid onderschrijft het kabinet. Terecht benadrukt het rapport tekortkomingen en het voortbestaan van intimidatie jegens journalisten. Blijvende aandacht is bovendien nodig voor de positie van de LHBTIQ+-gemeenschap.

Met betrekking tot migratie schetst het rapport een helder beeld van de tekortkomingen, zoals betreffende asielprocedures en voorzieningen voor niet-begeleide minderjarige migranten. Het kabinet acht het van belang dat Albanië verdere stappen zet om het eigen visumbeleid verder te harmoniseren met het EU-visumbeleid, toegang tot asiel en de praktijk van de asielprocedures verder in lijn brengt met het EU-acquis en andere internationale verdragen. Daarnaast moet Albanië het terugkeerproces verbeteren o.a. door terugkeer overeenkomsten aan te gaan met landen van oorsprong van irreguliere migranten. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat de samenwerking tussen Albanië en Frontex goed is. Verdere stappen zijn nodig om grensbeheer te versterken. Het kabinet onderschrijft de oproep van de Commissie om af te blijven zien van de gouden paspoortregeling.

Kosovo
Beoordeling Commissie
De Commissie stelt vast dat de Kosovaarse autoriteiten het afgelopen jaar hebben doorgewerkt aan het EU-hervormingsproces. Er is belangrijke wetgeving aangenomen op het terrein van de kieswet en de financiering van politieke partijen. De Commissie meent dat Kosovo op de goede weg is, maar dat het hervormingstempo en de duurzaamheid van de hervormingen extra aandacht vragen. Dit leidt ertoe dat de Commissie concludeert dat Kosovo op hoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) en hoofdstuk 24 (o.a. justitie, vrijheid, veiligheid, migratie) uit het *Fundamentals*-cluster aan het begin staat en er beperkte voortgang is geboekt. De Commissie stelt dat er geen vooruitgang werd geboekt in de hervorming van het openbaar bestuur.

De Commissie geeft aan dat er door de regering en het parlement constructiever moet worden samengewerkt om hervormingen door te voeren en de kwaliteit van wetgeving te garanderen. Er blijven volgens de Commissie uitdagingen bij het functioneren van de rechtelijke macht, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Ten aanzien van fundamentele rechten blijven gendergelijkheid, de positie van de minderheidsgemeenschappen en vrijheid van meningsuiting, in

het bijzonder in het noorden van Kosovo, aandachtspunten, aldus de Commissie. Op het gebied van migratie stelt de Commissie dat de wetgeving voor asiel en grensbeheer grotendeels in lijn is met het EU-acquis maar dat er nadrukkelijk stappen gezet moeten worden voor het verbeteren van de toegang tot asiel, asielprocedures en effectief grensmanagement.

Positieve ontwikkelingen zijn de aanvraag van het EU-lidmaatschap door Kosovo (december 2022) en dat op 1 januari 2024 de visumliberalisatie voor Kosovo in zal gaan (Kamerstuk 23 987, nr. 394). Kosovo moet het visumbeleid nog wel verder harmoniseren met dat van de EU. Daarnaast heeft Kosovo het afgelopen jaar het buitenlandbeleid volledig in lijn gebracht met het GBVB en heeft Kosovo de EU-sancties tegen Rusland overgenomen. Vooruitgang op het EU-pad wordt echter sterk overschaduwd door het gebrek aan voortgang op het normaliseren van de betrekkingen met Servië.

De Commissie roept Kosovo op om zich serieus te committeren aan de normalisatie van de betrekkingen met Servië, als essentiële voorwaarde voor het Europese pad van Kosovo. Kosovo wordt verzocht de in Brussel en Ohrid gemaakte afspraken te implementeren en zich te houden aan de eerdere verplichtingen in het kader van de EU-gefaciliteerde Dialoog. Verwijzend naar de gewelddadigheden in het noorden van Kosovo het afgelopen jaar herhaalt de Commissie de verwachting dat Kosovo de gevraagde stappen tot de-escalatie zet. Zo moedigt de Commissie Kosovo aan om zo snel mogelijk nieuwe lokale verkiezingen te organiseren in Noord-Kosovo, met onvoorwaardelijke deelname van de Kosovaarse Serviërs. Ook wordt Kosovo gevraagd een begin te maken met het proces dat leidt tot de oprichting van de Vereniging van Servische Meerderheidsgemeenten.

Kabinetsappreciatie
Het kabinet herkent het beeld dat de Commissie geeft van de stand van zaken. Het kabinet erkent dat de regering sinds aantreding in maart 2021 met een ambitieuze hervormingsagenda aan de slag is gegaan en deelt de observatie van de Commissie dat het land op de goede weg is. Nu is het zaak de hervormingen te intensiveren. Het kabinet verwelkomt in lijn met de Commissie de 100% aansluiting van Kosovo bij het GBVB, en de visumliberalisatie voor Kosovo.

Zoals de Commissie aangeeft moet Kosovo blijven werken aan het versterken van de rechtsstaat. De trend is positief, maar ook hier geldt dat het hervormingstempo omhoog moet en de hervormingen een duurzaam karakter moeten hebben. Daarnaast dient Kosovo te blijven werken aan het terugdringen van corruptie en het tegengaan van de georganiseerde misdaad. Het kabinet deelt de bevinding van de Commissie dat wat fundamentele rechten betreft, moet worden gewerkt aan de versterking van de positie van vrouwen, kinderen en minderheden, waaronder de LHBTIQ+ gemeenschap. Daarnaast dienen stappen gezet te worden op migratie en grensmanagement. Het kabinet is positief dat de wetgeving grotendeels in lijn is met EU wetgeving. Echter dienen er stappen gezet te worden om de toegang tot internationale bescherming en voorzieningen voor asielzoekers te garanderen. Ook is ter ondersteuning van de Dialoog bijzondere aandacht voor de Kosovaarse Serviërs van belang en wordt Kosovo aangemoedigd actief met deze groep in gesprek te gaan en vertrouwen te herwinnen. Tot slot is de veiligheid van journalisten een punt van aandacht.

Over de opgelopen spanningen tussen Servië en Kosovo deelt het kabinet de boodschap van de Commissie dat Kosovo zich – net als Servië – moet committeren aan de door de EU gefaciliteerde dialoog voor normalisering van de relaties en alle gemaakte afspraken volledig moet implementeren. Het kabinet steunt de oproep aan beide partijen om zich te weerhouden van unilaterale acties die tot verdere spanningen kunnen leiden. Verwijzend naar de gewelddadigheden in het noorden van Kosovo het afgelopen jaar onderschrijft het kabinet het belang van het spoedig organiseren van lokale verkiezingen in Noord-Kosovo door Kosovo en het maken van een begin met het proces dat leidt tot de oprichting van de Vereniging van Servische Meerderheidsgemeenten. Het kabinet blijft een evenwichtige aanpak aangaande de maatregelen belangrijk vinden. Conform de gewijzigde motie van het Tweede Kamerlid Sjoerdsma (Kamerstuknummer 21501-02, nr. 2768) is het kabinet bereid te pleiten voor afbouw van maatregelen richting Kosovo wanneer Kosovo aan de gestelde voorwaarden voldaan heeft.

Montenegro

Beoordeling Commissie

Sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen in 2012, zijn alle hoofdstukken met Montenegro geopend, waarbij de onderhandelingen op drie hoofdstukken reeds onder voorbehoud afgerond zijn. Voortgang van de rechtsstaatshervormingen blijft essentieel en zal het tempo van het toetredingsproces blijven bepalen, conform het onderhandelingsraamwerk. Diepe politieke polarisatie, instabiliteit van de regering en een disfunctioneel Constitutioneel Hof hebben het besluit- en hervormingsproces nagenoeg stilgelegd, met vertraging in de toetredingsonderhandelingen als gevolg.

Volgens de Commissie heeft het vervullen van de *interim benchmarks* op rechtsstaatsterrein prioriteit. Hierbij is het belangrijk dat Montenegro vorderingen maakt met justitiële hervormingen, corruptiebestrijding en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Uitstaande aanbevelingen van de Venetië Commissie, ODIHR en GRECO dienen geadresseerd te worden.

De Commissie benadrukt dat Montenegro van alle landen op de Westelijke Balkan het hoogste aantal Oekraïners herbergt, en prijst de voortdurende 100% aansluiting bij het GBVB. Op migratie verwelkomt de Commissie versterkte samenwerking met Frontex. Verdere stappen om terugkeer te effectueren, grensbeheer te versterken en volledige aansluiting bij het EU-visumbeleid zijn nodig. De Commissie meldt dat eind 2022 de goudenpaspoortenregeling is stopgezet.

Kabinetsappreciatie

Montenegro blijft koploper in termen van '*preparedness*' (om de verplichtingen van EU-lidmaatschap aan te gaan); alle onderhandelingshoofdstukken met Montenegro zijn geopend. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet dat politieke polarisatie in Montenegro de hervormingen nagenoeg tot stilstand heeft gebracht. Het rapport schetst een realistisch beeld en benoemt de juiste zorgpunten. Naast de inhoudelijke uitdagingen spelen bij Montenegro ook capaciteitsproblemen, verder versterkt door de grote wisselingen bij elke nieuwe politieke wisseling.

De kwalificaties van de Commissie over de (gebrekkige) voortgang zijn gerechtvaardigd. Het gebrek aan vooruitgang kwam het afgelopen jaar niet omdat aangenomen hervormingen niet aan EU-standaarden voldeden, maar omdat er amper hervormingen waren. Zo was het parlement niet in staat om tientallen wetten te behandelen, vanwege obstructie van de oppositie en later door ontbinding van het parlement.

Het kabinet erkent evenwel het doortastende optreden van de speciale aanklager voor georganiseerde misdaad en corruptie, dat tot verschillende high-level onderzoeken leidde. Deze lopende zaken lijken te wijzen op diepe infiltratie in overheidsstructuren, inclusief de top van de rechtspraak en het politieapparaat. Het rechtssysteem is aan zet om te zorgen voor een gedegen opvolging. Ook moedigt het kabinet Montenegro aan extra inspanningen te verrichten om de ruimte voor buitenlandse inmenging en desinformatie zo klein mogelijk te maken en de weerbaarheid tegen hybride dreigingen te vergroten. Montenegro zal in dit kader werk moeten maken van zijn cybersecurity, die buitengewoon kwetsbaar is gebleken.

Het kabinet verwelkomt de voortdurende 100% GBVB-aansluiting, al bestaan er uitdagingen bij de implementatie van EU-sancties tegen Rusland. Ook positief zijn de versterkte samenwerking met Frontex en het lang aangekondigde afschaffen van de goudenpaspoortenregeling. Beperkte capaciteit voor effectief grensbeheer en terugkeer zijn een punt van zorg, en verdere aansluiting bij het EU visumbeleid is nodig. In lijn met de aanbevelingen van de Commissie moedigt het kabinet de nieuwe regering van Montenegro aan om werk te maken van het EU-toetredingsproces en de daartoe benodigde hervormingen.

Noord-Macedonië

Beoordeling Commissie

De Commissie stelt dat nu het proces van toetredingsonderhandelingen is begonnen, EU-gerelateerde hervormingen geïntensiveerd moeten worden. Sinds de eerste IGC in juli 2022 verliep het screeningsproces, de eerste fase in het onderhandelingsproces, soepel. Verwijzend naar de Raadsconclusies van juli 2022, roept de Commissie Noord-Macedonië op om snel opvolging te

geven aan het *screening* rapport van Cluster 1 *(Fundamentals)*. De tweede IGC, waarmee de onderhandelingen in Cluster 1 daadwerkelijk beginnen*,* zal pas gehouden zal worden nadat een grondwetswijziging is doorgevoerd. Met deze wijziging worden de rechten van de Bulgaarse minderheid in de grondwet verankerd.

De Commissie stelt dat Noord-Macedonië met een 100% GBVB-aansluiting op duidelijke wijze de strategische oriëntatie op de EU richt en zich als betrouwbare partner opstelt. Met betrekking tot migratie stelt de Commissie dat Noord-Macedonië een belangrijk transitland is voor irreguliere migranten. De samenwerking met Frontex is geïntensiveerd, terwijl op alle gebieden van migratiemanagement de capaciteit vergroot moet worden, aldus de Commissie. Noord-Macedonië is nagenoeg volledig aangesloten bij het EU-visumbeleid, met visum-vrij reizen voor Turkse burgers als enige uitzondering. De Commissie verwelkomt de strategieën voor de bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme en roept op tot effectieve implementatie.

Evenwel stelt de Commissie dat de rapportageperiode gekenmerkt werd door een gepolariseerd politiek landschap en significante uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat. Aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht hebben negatieve gevolgen op corruptiebestrijding, waar de Commissie zorgen over uit. Er werd geen voortgang geboekt op de aanbevelingen van ODIHR en de Venetië Commissie. De Commissie stelt enige voortgang vast in de bestrijding van georganiseerde misdaad. De Commissie roept het gehele politieke bestel op om op constructieve wijze te blijven werken aan de EU-hervormingsprioriteiten.

Kabinetsappreciatie
Noord-Macedonië is in de meeste onderhandelingshoofdstukken '*moderately prepared'* (om de verplichtingen van EU-lidmaatschap aan te gaan). Daarmee behoort het land tot de koplopers. Het rapport schetst echter een somber beeld van de ontwikkelingen op onderdelen van het *Fundamentals* cluster. Daarbij springen ontwikkelingen binnen de Raad voor de Rechtspraak, politieke beïnvloeding bij benoemingen binnen de rechtspraak en oneigenlijk gebruik van versnelde wetgevingsprocedures in het oog. Het kabinet onderschrijft de ernstige zorgen van de Commissie over de herziening van het Wetboek van Strafrecht met verstrekkende gevolgen voor lopende corruptiezaken. Noord-Macedonië zal de komende tijd politieke wil moeten tonen om corruptie op hoog niveau aan te pakken en georganiseerde misdaad te bestrijden.

De Commissie herhaalt verschillende aanbevelingen, onder andere met betrekking tot de kieswet en parlementair toezicht op de veiligheidsdiensten. Het kabinet moedigt Noord-Macedonië aan om de aanbevelingen van onder andere ODIHR, GRECO en de Venetië Commissie te adresseren. Terecht wordt door de Commissie gesproken van beperkte voortgang op het gebied van mediavrijheid, nu de wettelijke bescherming van journalisten verstevigd is.

Het kabinet verwelkomt de volledige aansluiting van Noord-Macedonië bij het GBVB. Ook verwelkomt het kabinet dat de Commissie aandacht besteed aan buitenlandse inmenging via desinformatie. Aanbevelingen over migratie onderschrijft het kabinet waarbij er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de toegang tot asiel, het tijdig beoordelen van asielverzoeken en de toegang tot voorzieningen voor asielzoekers en statushouders. De versterkte samenwerking met Frontex, nagenoeg volledige aansluiting bij het EU-visumbeleid en wetgeving op migratie en grensbeheer die grotendeels in lijn is met EU-acquis zijn positief.

Tot slot deelt het kabinet de belangrijke zorgen van de Commissie over politieke polarisatie. Deze polarisatie heeft een verlammend effect op de doorvoering van hervormingen. Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat Noord-Macedonië de bevindingen van het screeningsproces moet aangrijpen om de hervormingen te intensiveren.

<u>Servië</u>
Beoordeling Commissie
Sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen in 2014, zijn 22 van de 35 onderhandelingshoofdstukken met Servië geopend, waarbij de onderhandelingen op twee hoofdstukken reeds onder voorbehoud afgerond zijn. De Commissie concludeert dat er veel meer voortgang met hervormingen in het toetredingsproces mogelijk was. Voortgang met rechtsstaatshervormingen en normalisering van de relatie met Kosovo blijven essentieel en zullen

het tempo van het proces blijven bepalen, conform het onderhandelingsraamwerk. De Commissie herhaalt dat Servië op technische gronden aan de *opening benchmarks* heeft voldaan om Cluster 3 (*Competitiveness and Inclusive Growth)* te openen.

De Commissie concludeert dat enige voortgang geboekt werd met justitiële hervormingen. Eerdere belangrijke constitutionele wijzigingen, bedoeld om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken, werden in 2023 verankerd in wetgeving na een overwegend positief oordeel van de Venetië Commissie. Ook spreekt de Commissie van beperkte voortgang in de strijd tegen corruptie, georganiseerde misdaad, en op het gebied van vrijheid van meningsuiting, waar bedreigingen aan het adres van journalisten nog steeds een punt van zorg zijn.

De Commissie meldt dat de autoriteiten op hoog niveau nauwe relaties bleven onderhouden met Rusland, ondanks dat de regering volhoudt dat EU-lidmaatschap het strategische doel is. De Commissie stelt dat Servië prioriteit moet geven aan het verbeteren van de GBVB-aansluiting (nu 51%). Bovendien tekende Servië in oktober 2023 een vrijhandelsakkoord met China. Deze handelingen noemt de Commissie strategisch zorgelijk. Tevens roept de Commissie de autoriteiten op om dringend meer nadruk te leggen op proactieve en objectieve communicatie over de EU.

De Commissie roept Servië op om zich serieus te committeren aan de normalisering van de betrekkingen met Kosovo, als essentiële voorwaarde op het Europese pad van Servië. Servië wordt verzocht de in Brussel en Ohrid gemaakte afspraken te implementeren en zich te houden aan de eerdere verplichtingen in het kader van de EU-gefaciliteerde Dialoog. Verwijzend naar de gewelddadigheden in het noorden van Kosovo het afgelopen jaar herhaalt de Commissie de verwachting dat de daders van de aanvallen berecht worden en benadrukt dat Servië in dit verband volledig moet samenwerken. Ook herhaalt de Commissie de verwachting dat de Kosovaars-Servische gemeenschap deelneemt aan de nieuwe lokale verkiezingen die in Noord-Kosovo georganiseerd moeten worden.
De Commissie stelt dat Servië bleef samenwerken met buurlanden en EU-lidstaten op het gebied van migratie. Enige voortgang werd geboekt, zoals met de aanname van het Schengen Actieplan. Aansluiting bij het EU-visumbeleid verbeterde, door het invoeren van de visumplicht voor zes landen, maar verdere aansluiting blijft nodig, aldus de Commissie. Ook moeten asielprocedures en wetgeving verder in lijn worden gebracht met EU wetgeving en internationale verdragen.

Kabinetsappreciatie
Zorgen over de strategische koers van Servië overschaduwen de observaties over de toetredingshervormingen. Het kabinet onderschrijft de zorgen over de tegenvallende bestrijding van corruptie, georganiseerde misdaad en op het gebied van *transitional justice*. Corruptiebestrijding bleef ondermaats, en van confiscatie van criminele goederen was de afgelopen twee jaar geen sprake. Zorgen over mediavrijheid krijgen terecht veel aandacht van de Commissie, waarbij de recent aangenomen wetgeving een stap in de goede richting is. Ook nam Servië belangrijke wetten aan om de eerdere constitutionele hervormingen te implementeren, waarbij sprake was van een inclusief proces. Terecht vraagt de Commissie aandacht voor het tegengaan voor desinformatie en hybride dreigingen. Blijvende aandacht is nodig voor de positie van de LHBTIQ+-gemeenschap. Polarisatie en de noodzaak van het adresseren van ODIHR aanbevelingen, worden in het rapport terecht benadrukt.

Op het gebied van migratie onderschrijft het kabinet in grote lijnen de bevindingen van de Commissie. Het kabinet erkent dat er stappen zijn gezet richting aansluiting bij het EU-visumbeleid, maar benadrukt dat verdere stappen noodzakelijk zijn. Toegang tot asiel en asielprocedures, inclusief de registratie van asielzoekers, en de uitvoering van grensbeheer dienen verbeterd te worden. De conceptwet die het versneld verkrijgen van Servisch staatsburgerschap mogelijk zou maken en die leidde tot zorgen bij EU lidstaten, waaronder Nederland, is ingetrokken.

De Commissie spreekt wederom terecht zorgen uit over het lage percentage van GBVB-aansluiting en het niet overnemen van EU-sancties tegen Rusland. Het kabinet vindt dit zorgelijk en is van mening dat, zeker in tijden van oorlog, juist van een kandidaat-lidstaat meer verwacht kan worden. Het kabinet blijft Servië hierop aanspreken, zowel bilateraal als in EU-verband. Stappen die zijn gezet in de samenwerking rondom sanctieomzeiling zijn positief, en dienen bestendigd te worden.

De Commissie is duidelijk over de noodzaak om stappen die indruisen tegen EU-beleid na te laten en om anti-EU narratief, desinformatie en andere hybride dreigingen tegen te gaan.

Over de opgelopen spanningen tussen Servië en Kosovo deelt het kabinet de boodschap van de Commissie dat Servië zich – net als Kosovo – moet committeren aan de door de EU gefaciliteerde dialoog voor de normalisering van de relaties en alle gemaakte afspraken volledig moet implementeren. Het kabinet steunt de oproep aan beide partijen om zich te weerhouden van unilaterale acties die tot verdere spanningen kunnen leiden. Verwijzend naar de gewelddadigheden in het noorden van Kosovo het afgelopen jaar onderschrijft het kabinet dat de daders van de aanvallen berecht moeten worden en verwacht in dit verband volledige samenwerking van Servië. Het kabinet blijft een evenwichtige aanpak met betrekking tot maatregelen belangrijk vinden. Zo wacht het kabinet in lijn met de EU-positie de uitkomsten van het onderzoek naar Banjska af. Op basis daarvan kan bepaald worden of Servië voldoende medewerking verleende en of ook maatregelen tegen Servië bezien moeten worden.

Het kabinet heeft kennisgenomen van de herhaalde conclusie van de Commissie dat Servië op technische gronden aan de *opening benchmarks* voor het openen van Cluster 3 heeft voldaan. Het openen van dit Cluster zou volgens het kabinet op dit moment geen recht doen aan de belangrijke zorgen over de rechtsstaat, fundamentele vrijheden, de voortgang op de dialoog met Kosovo, en de zorgen over GBVB-aansluiting, waarbij de inzet van het kabinet er tegelijkertijd gericht op is te voorkomen dat het geïsoleerd komt te staan.

Turkije

Beoordeling Commissie

Turkije is kandidaat-lidstaat sinds 1999 en blijft een belangrijke partner voor de EU op het terrein van migratie, terrorismebestrijding, economie, handel, energie en transport, zo concludeert de Commissie. Tegelijkertijd blijft Turkije zich van de EU af bewegen. De Commissie spreekt van een voortdurende achteruitgang op het gebied van democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, ruimte voor het maatschappelijk middenveld, de positie van minderheden, openbare aanbestedingen en economisch en monetair beleid. De aansluiting van Turkije bij het GBVB blijft zeer laag. In december 2022 herhaalde de Raad dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije effectief tot stilstand gekomen zijn. De Commissie constateert dat de feiten waarop deze conclusie werd gebaseerd nog immer van toepassing zijn.

Turkije blijft een belangrijke geopolitieke partner voor de EU. Sinds de oorlog in Oekraïne heeft Turkije een wezenlijke rol gespeeld bij de graandeal, onderhandelingen over de uitruil van gevangenen en gesprekken over een mogelijk staakt-het-vuren, aldus de Commissie. Tegelijkertijd heeft Turkije zich niet aangesloten bij de Europese sancties tegen Rusland en uit de Commissie zorgen over de mogelijke export van onder andere *dual use* goederen naar Rusland.

De Commissie erkent dat Turkije sinds de verkiezingen in mei 2023 enige stappen heeft gezet op economisch en monetair beleid. De EU en Turkije profiteren van de douane-unie, maar Turkije heeft de implementatieproblemen nog niet aangepakt. De Commissie vindt dat de geïntensiveerde dialoog over de douane-unie moet worden voortgezet om de *trade irritants* die een effect hebben op het goed functioneren van de douane-unie weg te nemen.

De Commissie benadrukt dat Turkije één van de grootste vluchtelingengemeenschappen ter wereld opvangt en dat de EU-Turkije Verklaring van maart 2016 nog steeds resultaten oplevert. Dit blijft het belangrijkste raamwerk voor migratiesamenwerking. De EU heeft opnieuw financieel bijgedragen aan de opvang van vluchtelingen en steun voor gastgemeenschappen. De Commissie verwacht dat Turkije zijn beloften nakomt, waaronder het voorkomen van illegale migratie en het hervatten van terugkeer.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet onderschrijft dat Turkije een belangrijke partner van de EU en een NAVO-bondgenoot is. Het kabinet hecht aan een goede relatie met Turkije, omdat er veel onderwerpen zijn van wederzijds belang. In dat kader kan dan ook gesproken worden over zaken waarover de EU en Turkije van mening verschillen.

Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de achteruitgang op het gebied van de rechtsstaat, democratie, fundamentele rechten, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de positie en rechten van minderheden, waaronder LHBTIQ+ personen. Net als de Commissie betreurt het kabinet de gebrekkige aansluiting bij het GBVB.

De Commissie concludeert dat de feiten op basis waarvan de toetredingsonderhandelingen effectief tot stilstand zijn gekomen nog van toepassing zijn. Conform de motie van de Tweede Kamerleden Roemer en Segers (Kamerstuk 32 824, nr. 158) zal het kabinet binnen de EU blijven pleiten voor het opschorten van de pre-toetredingssteun voor Turkije. Tevens zal het kabinet zich, conform de motie van de Tweede Kamerleden Van Ojik en Van den Hul (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1207), ervoor blijven inzetten dat de steun aan mensenrechten-ngo's op peil blijft.

De Commissie refereert terecht aan de actieve en unieke rol die Turkije op zich neemt in de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland. Tegelijkertijd deelt het kabinet de oproep tot aansluiting bij de EU-sancties tegen Rusland. Het is belangrijk dat Turkije in dialoog blijft met de Commissie over het tegengaan van sanctieomzeiling. Het kabinet erkent de enorme inspanningen die Turkije levert met de opvang van bijna vier miljoen vluchtelingen, en is dan ook voorstander van de volledige implementatie van de EU-Turkije Verklaring en de financiële opvolging van de *Facility for Refugees in Türkiye.* Tenslotte deelt het kabinet de oproep van de Commissie dat de dialoog over de implementatie van de douane-unie moet worden voortgezet.

Groeiplan voor de Westelijke Balkan
Gelijktijdig met het uitbreidingspakket publiceerde de Commissie een mededeling over een groeiplan voor de Westelijke Balkan en bijbehorende verordening voor de oprichting van een Hervormings- en Groeifaciliteit.

Onderstaande appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche.

Mededeling van de Commissie
De Commissie schrijft dat de Russische invasie in Oekraïne een significante impact heeft op de stabiliteit en economieën van de zes Balkanlanden. De Commissie schetst in dit kader dat de sociaaleconomische convergentie tussen EU-lidstaten en de Westelijke Balkan te traag verloopt en dat dit de Balkanlanden achterhoudt op hun EU-pad. Daarom is het volgens de Commissie wenselijk om het hervormingsproces en de economische groei te versnellen. Door tastbare voordelen voor de regio en haar inwoners in het vooruitzicht te stellen, gekoppeld aan conditionaliteiten, moet het groeiplan als aanjager gaan fungeren. Het groeiplan kent vier pijlers: 1) bevorderen van integratie van de Balkanlanden in de interne markt van de EU, onder voorwaarden; 2) versterking van de regionale markt in de Westelijke Balkan; 3) versnellen van het hervormingsproces; 4) oprichting van een Hervormings- en Groeifaciliteit bestaande uit leningen en niet-terugbetaalbare steun met een totaalomvang van 6 miljard euro. Deze vier pijlers worden nader toegelicht, gevolgd door een appreciatie van het kabinet.

<u>Pijler 1: Bevorderen van de integratie in de interne markt van de EU</u>
De Commissie identificeert zeven sectoren van de interne markt van de EU waarin integratie van de Westelijke Balkan kan worden bevorderd. Het gaat daarbij om 1) aspecten van het vrije verkeer van goederen; 2) aspecten van het vrije verkeer van personen en diensten; 3) toegang tot de eengemaakte Europese betaalruimte (SEPA); 4) faciliteren van wegtransport, specifiek door verlenen van toegang tot relevante EU-informatiesystemen; 5) integratie van energiemarkten; 6) aspecten van de digitale interne markt en 7) integratie van toeleveringsketens, specifiek op het gebied van grondstoffen en kritieke medicijnen. De Commissie is voornemens met voorstellen te komen om de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de Westelijke Balkanlanden aan te passen om integratie tot de interne markt mogelijk te maken. Als voorwaarden voor uitvoering van deze pijler voorziet de Commissie dat de landen volledig aan het geldende EU-acquis voor deze sectoren voldoen en dat er voldoende vooruitgang is op de tweede pijler van het groeiplan, de versterking van de regionale markt in de Westelijke Balkan.

<u>Pijler 2: Versterking van de regionale markt in de Westelijke Balkan</u>

De Commissie schat dat door regionale integratie de economieën van de Balkanlanden met circa tien procent kunnen groeien en nodigt de Westelijke Balkanlanden daarom uit om zich opnieuw te committeren aan implementatie van het *Common Regional Market Action Plan.* Regeringsleiders van de Westelijke Balkan lanceerden dit actieplan in 2020 om gezamenlijk tot integratie van hun economische markten te komen. De Commissie stelt voortgang op implementatie van dit actieplan voorwaardelijk voor de eerste pijler van het groeiplan, het bevorderen van integratie tot de interne markt van de EU. De Commissie benoemt tevens de noodzaak voor de Balkanlanden om met een ambitieus voorstel voor een vervolgplan te komen, omdat het huidige actieplan in 2024 verloopt.

Pijler 3: Versnellen van het hervormingsproces
Om het hervormingsproces in de Westelijke Balkan te versnellen, nodigt de Commissie alle Westelijke Balkanlanden uit om individueel een hervormingsagenda op te stellen. Deze agenda dient een set aan hervormingen te bevatten, die gebaseerd zijn op aanbevelingen uit de jaarlijkse landenrapportages van de Commissie en de conclusies van de jaarlijkse Economische en Financiële Dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkanlanden. Zowel sociaaleconomische hervormingen als rechtsstaathervormingen moeten in deze agenda geborgd zijn. Middels kwalitatieve en kwantitatieve stappen dient aangegeven te worden hoe hervormingen uit de agenda doorgevoerd zullen worden. Het voldoen aan deze stappen fungeert vervolgens als voorwaarde voor uitkering van middelen onder de Hervormings- en Groeifaciliteit, de vierde pijler van het groeiplan. De Commissie zal de hervormingsagenda's beoordelen en, bij positieve beoordeling, goedkeuren middels een uitvoeringshandeling. Voor Servië en Kosovo stelt de Commissie daarbij als algemene voorwaarde dat beide landen constructief deelnemen in de EU-gefaciliteerde Dialoog om de betrekkingen te normaliseren en de onder deze Dialoog aangegane verplichtingen te implementeren.

Pijler 4: Oprichting van een Hervormings- en Groeifaciliteit
Ten behoeve van de uitvoering van de derde pijler van het groeiplan, stelt de Commissie voor om een Hervormings- en Groeifaciliteit op te richten met een omvang van 6 miljard euro. Maximaal twee miljard daarvan is beschikbaar in de vorm van niet-terugbetaalbare steun. De overige vier miljard zal verstrekt worden in de vorm van leningen. De uitkering van deze middelen zal, als geschetst onder de derde pijler van het groeiplan, gekoppeld worden aan het bereiken van stappen uit de hervormingsagenda's. De faciliteit zal de periode 2024-2027 beslaan en is complementair aan bestaande steun aan de Westelijke Balkanlanden via het Instrument voor Pre-Accessiesteun (IPA III).

Verordening voor de oprichting van een Hervormings- en Groeifaciliteit
De Commissie publiceerde tevens een verordening voor de oprichting van de Hervormings- en Groeifaciliteit. Deze faciliteit is de vierde pijler in de Commissiemededeling over het Groeiplan. De Commissie herhaalt in de verordening het, in het kader van het EU-toetredingsproces, wenselijk te achten om de sociaaleconomische convergentie tussen de Unie en de Westelijke Balkan en de hervormingsprocessen in de Westelijke Balkanlanden te versnellen. Modaliteiten uit de verordening zullen hieronder nader worden toegelicht.

De Commissie stelt voor de faciliteit een omvang van 6 miljard euro te geven. De financiering van de 2 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun uit de faciliteit is onderdeel van het Commissievoorstel voor een tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), waarover de Tweede Kamer eerder is geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 3757). De wijze van financiering van dit instrument is vergelijkbaar met de financiering van het reeds bestaande instrument voor het verstrekken van financiële steun aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU (macro-financiële bijstand). Voor de financiering van het leningendeel stelt de Commissie voor namens de Unie te lenen op de kapitaalmarkt en bij financiële instellingen, via een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het *Common Provisioning Fund* (CPF). Voor deze faciliteit zal een voorziening worden getroffen van 9% van de totale te verstrekken leningen, waaruit eventuele schade kan worden gedekt. Dit wordt gedekt uit een deel van de 2 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun. Ook zal een deel van de niet-terugbetaalbare steun besteed worden aan administratieve kosten en 24 FTE personeel (1,5%, 30 miljoen euro). De aflossing van de leningen door de Balkanlanden vindt in het Commissievoorstel plaats na tien jaar en hebben een maximale looptijd van 40 jaar. De implementatie van minimaal de helft van de middelen, waarvan het gehele deel aan niet-terugbetaalbare steun, loopt via het investeringskader voor de Westelijke Balkan

(WBIF). De andere helft gaat direct naar de betreffende landen in de vorm van begrotingssteun. Daarnaast bevat het voorstel een aantal uitzonderingen op de regels uit het Financieel Reglement, waaronder het automatisch overhevelen van niet-gebruikte middelen naar volgende jaren en het opnieuw inzetten van decommiteringen.[9]

De uitbetaling van middelen is, zoals ook in de Commissiemededeling beschreven, gekoppeld aan hervormingsagenda's die de Westelijke Balkanlanden dienen op te stellen. De hervormingsagenda's moeten gebaseerd zijn op aanbevelingen uit de jaarlijkse landenrapportages van de Commissie en de conclusies van de jaarlijkse Economische en Financiële Dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkanlanden. De Commissie vereist daarbij dat de agenda's maatregelen bevatten die beantwoorden aan de doelstellingen van de faciliteit om de regionale economische integratie, de integratie met de interne markt van de EU, de sociaaleconomische convergentie met de Unie, en de aanpassing aan de waarden, wetten, regels, normen, beleidslijnen en praktijken van de Unie te versnellen. De hervormingsagenda's dienen een tijdslijn te bevatten waarbij in kwalitatieve en kwantitatieve stappen wordt aangegeven wanneer welke hervorming wordt doorgevoerd. Deze kwantitatieve en kwalitatieve stappen fungeren als betalingsvoorwaarden.

De Commissie zal de hervormingsagenda's beoordelen en, bij positieve beoordeling, goedkeuren middels een uitvoeringshandeling. De Westelijke Balkanlanden mogen, wanneer de aangenomen hervormingsagenda's door omstandigheden niet meer haalbaar zijn, bij de Commissie een gemotiveerd verzoek tot wijziging van de uitvoeringshandeling waarbij de agenda is goedgekeurd indienen. De Commissie kan de uitvoeringshandeling vervolgens wijzigen.

Nadat de Commissie de hervormingsagenda's heeft goedgekeurd, zullen de Westelijke Balkanlanden tweemaal per jaar een gemotiveerd verzoek tot uitbetaling bij de Commissie indienen. De Commissie zal vervolgens beoordelen of de in de kwalitatieve en kwantitatieve stappen uiteengezette hervormingen zijn doorgevoerd en daarmee aan de betalingsvoorwaarden is voldaan. Indien dat het geval is, zal de Commissie de relevante middelen uitkeren. Indien dat niet het geval is, krijgt het land in kwestie een jaar de tijd om alsnog aan de stappen uit de hervormingsagenda te voldoen. Wanneer resultaat uitblijft, worden de middelen niet uitgekeerd aan het betreffende land.

De verordening autoriseert het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Europese Rekenkamer om te toezicht te houden en controle uit te oefenen op correcte besteding van de verstrekte middelen.

De middelen zullen middels een wegingsfactor worden verdeeld over de zes Balkanlanden, waarbij bevolkingsaantal en het BBP per hoofd van de bevolking de centrale indicatoren zijn.

Kabinetsappreciatie mededeling
Het kabinet ondersteunt het EU-perspectief van de Westelijke Balkan. In dat kader verwelkomt het kabinet inspanningen vanuit de Unie om de Westelijke Balkanlanden te helpen bij het verbeteren van hun sociaaleconomische positie en het boeken van voortgang in het toetredingsproces. Dit voorstel sluit in die zin aan bij de *stict, fair & engaged* inzet van het Kabinet. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat een versnelling van de economische groei en het hervormingsproces in de Westelijke Balkan de Balkanlanden dichter bij de EU zal brengen. Een modernisering van de economieën van de Balkanlanden, indien deze gepaard gaat met hervormingen op rechtsstaatgebied, kan de regio aantrekkelijker maken voor investeerders en een positieve impact hebben op de werkgelegenheid. De prikkel voor jonge inwoners om de regio te verlaten, een ontwikkeling waar de Westelijke Balkan nu nadrukkelijk onder lijdt, kan daarmee worden verkleind. Het groeiplan vormt, in de context van de Russische agressie in Oekraïne, tevens een hernieuwd signaal vanuit de EU dat de toekomst van de Westelijke Balkan in de EU ligt. Het past daarmee in de door het kabinet gewenste en ingezette intensivering van de relaties met de Westelijke Balkan. Het kabinet is tevens van mening dat het Groeiplan bij kan dragen aan het versterken van het draagvlak voor de EU onder de bevolking van de Westelijke Balkan. Daartoe zal het kabinet aandringen op een strategisch communicatieplan waarbij EU-instituties, lidstaten en Westelijke Balkanlanden een gezamenlijke boodschap uitdragen over de bijdrage die de EU middels

[9] Vastleggingen die niet tijdig tot betaling zijn gekomen, worden opnieuw ingezet.

dit groeiplan levert aan de sociaaleconomische ontwikkeling, regionale integratie en EU-perspectief van de Westelijke Balkan.

De verschillende pijlers van het groeiplan gaan nadrukkelijk uit van conditionaliteit. Het kabinet voorziet dat het groeiplan daarmee in beginsel een positief instrumentarium kan zijn om de druk op het hervormingsproces in de Westelijke Balkan op te voeren en zodoende het principe van merites in het EU-uitbreidingsproces verder te verstevigen.

Met betrekking tot de eerste pijler van het plan, het bevorderen van integratie in de interne markt, merkt het kabinet het volgende op. In algemene zin leidt uitbreiding van de interne markt tot een grotere afzetmarkt voor intra-Europese handel en grotere marktmacht mondiaal, en dat kan gunstig zijn voor de geopolitieke positie van de EU als economische speler. Het kabinet ontvangt echter graag nadere onderbouwing van de Commissie van de verwachte impact van het gehele Groeiplan (en de daarop te volgen concrete voorstellen) op de interne markt van de EU en de economieën van de betrokken (potentiële) kandidaat-lidstaten. De implicaties van de voorstellen dienen duidelijk in kaart gebracht te worden alvorens hier besluiten over genomen kunnen worden. Voorkomen moet worden dat uitbreiding negatieve gevolgen heeft gerelateerd aan het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Nadere uitwerking van de voorstellen met een arbeidsmobiliteitscomponent zullen zorgvuldig worden bestudeerd. Indien nodig, zal het kabinet in relatie tot de uitbreidingsdiscussie pleiten voor het maken van duidelijkere en betere afspraken rondom arbeidsmobiliteit in EU-verband. Het bevorderen van integratie in de interne markt langs de lijnen die de Commissie in het Groeiplan voorstelt, kan worden overwogen indien sprake is van meerwaarde voor de Unie, lidstaten en (potentiële) kandidaat-lidstaten en de integriteit van de interne markt niet wordt aangetast. Integratie in de interne markt moet (net als bij uitbreiding in den brede) volgens het kabinet altijd gepaard gaan met respect voor de rechtsstaat, versnelde hervormingen en implementatie van relevante onderdelen van het EU-acquis. Verdere integratie in de interne markt moet volgens het kabinet altijd gepaard gaan met conditionaliteiten en waarborgen, waaronder uitvoerings- en handhavingscapaciteit in en de kwaliteit van lokale instituties. Zonder deze waarborgen kan integratie van nieuwe landen leiden tot risico's voor het functioneren van de interne markt. Het is van belang om een gezamenlijk juridisch raamwerk in de EU dat werkt te behouden en waar nodig te versterken, en een gelijk speelveld te borgen. Het kabinet zal de hierboven genoemde uitgangspunten hanteren bij het beoordelen van de in de Commissiemededeling genoemde voorstellen op dit gebied en dit uitdragen bij de besprekingen en onderhandelingen met andere lidstaten en de Commissie.

Het kabinet ondersteunt de Commissie in haar voornemen om, onder de tweede pijler van het plan, de Balkanlanden tot verdere economische integratie van de interne markt in de regio te laten komen. Het kabinet merkt op dat de Balkanlanden de afgelopen jaren op dit gebied diverse technische voorbereidingen hebben getroffen, maar dat de implementatie daarvan versneld dient te worden. Regionale integratie kan de economische aantrekkingskracht van de Westelijke Balkan immers vergroten en de regio tevens voorbereiden op de competitiviteit van de interne markt van de EU, indien bij deze integratie EU-standaarden worden aangehouden. Het kabinet is het met de Commissie eens dat het wenselijk is dat de Balkanlanden met een ambitieus voorstel komen voor een opvolger van het *Common Regional Action Plan.*

Wat betreft de derde en vierde pijler van het plan, is het kabinet het met de Commissie eens dat het wenselijk is om het hervormingsproces in de Westelijke Balkan te versnellen. De wijze waarop het groeiplan uitbetaling van middelen koppelt aan het doorvoeren van hervormingen, kan daarin als aanjager dienen. Het kabinet verwelkomt dan ook dat het groeiplan deze koppeling nadrukkelijk maakt. Het acht het daarbij noodzakelijk dat de conditionaliteiten in de hervormingsagenda's, met name op het gebied van rechtsstaat, kwalitatief en kwantitatief goed verankerd worden en dat de Commissie vervolgens strikt toetst op de betalingsvoorwaarden. Lidstaten dienen tevens in voldoende mate betrokken te worden bij de goedkeuring van de agenda's en beoordeling van de voortgang daarop, voordat tot verstrekking van middelen wordt overgegaan. Het kabinet zal deze uitgangspunten hanteren in de verdere besprekingen en onderhandelingen met andere lidstaten en de Commissie over dit onderdeel van de Commissiemededeling.

Daarnaast leert ervaring uit andere fondsen met een soortgelijke opzet dat de uitvoering en verantwoording uitdagend kan zijn. In acht nemend dat de voor de Westelijke Balkanlanden

beschikbare IPA III middelen nog niet volledig uitgeput worden wegens een gebrek aan absorptiecapaciteit, vindt het kabinet het belangrijk dat de Commissie de Westelijke Balkanlanden hierbij waar nodig van ondersteuning voorziet.

Kabinetsappreciatie verordening
Ten aanzien van de financiering van de Hervormings- en Groeifaciliteit, is het uitgangspunt van het kabinet dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels voor budgetdiscipline. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is van mening dat het voorstel vooruitloopt op de onderhandelingen over de herziening van het huidige MFK. De voorgestelde 2 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun is hier onderdeel van. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde verhogingen van het MFK voor de Westelijke Balkan. De in het Groeiplan geschetste uitdagingen waren deels al onderdeel van de onderhandelingen over het huidige MFK. Het gaat hier dus niet om uitdagingen die bij het sluiten van het MFK-akkoord niet te voorzien waren, zoals dat voor de oorlog in Oekraïne wel het geval is. Het uitgangspunt van het kabinet is dan ook dat eerst gekeken moet worden naar herprioritering binnen de MFK-plafonds en de bestaande speciale instrumenten, in plaats van de ophoging van de plafonds. In de context van de motie van het Tweede Kamerlid Van Dijck over het niet instemmen met een verdergaande collectieve schulduitgifte in EU-verband (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1982), en in lijn met eerdere uitingen van het kabinet (Kamerstuk 35 925, nr. 170) vindt het kabinet het niet gepast om voor de financiering van deze faciliteit middelen te mobiliseren door het aangaan van leningen op de kapitaalmarkt. De faciliteit is in tegenstelling tot macro financiële bijstand niet gericht op het adresseren van een crisissituatie. Verder heeft het kabinet nog vragen over de noodzaak van de zachte voorwaarden van de te verstrekken leningen. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak voor de voorgestelde afwijking van het Financieel Reglement om niet-gebruikte middelen in latere jaren alsnog in te zetten en het opnieuw inzetten van decommitteringen. Daarnaast zal het kabinet de Commissie vragen hoe de faciliteit zich verhoudt tot en additioneel is aan bestaande internationale en EU-instrumenten en hervormingsagenda's in de landen in de Westelijke Balkan.

Het kabinet verwelkomt dat in deze verordening de verstrekking van middelen gekoppeld wordt aan het doorvoeren van hervormingen. Het kabinet acht het daarbij, in lijn met de appreciatie over de Commissiemededeling, noodzakelijk dat de conditionaliteiten in de hervormingsagenda's kwalitatief en kwantitatief goed verankerd worden en dat de Commissie vervolgens strikt toetst op de betalingsvoorwaarden. Dit geldt in het bijzonder voor de conditionaliteiten op het gebied van rechtsstaat. Het kabinet is van mening dat rechtsstaatscriteria bij zowel de goedkeuring van de hervormingsagenda's als de beoordeling van de betalingsvoorwaarden die daaruit voortkomen zwaar moeten meewegen. Het zal daar in de onderhandelingen over de verordening nauw op toezien. Het kabinet acht het voorts noodzakelijk dat lidstaten in voldoende mate betrokken worden bij de goedkeuring van de agenda's en eventuele wijziging daarvan. Lidstaten dienen tevens betrokken te zijn bij de beoordeling of voldaan is aan de betalingsvoorwaarden, voordat tot verstrekking van middelen wordt overgegaan. Het kabinet zal dit uitgangspunt hanteren in de onderhandelingen over de verordening.

Het kabinet staat tot slot positief tegenover de waarborgen in het voorstel op het gebied van fraude, malversatie en corruptie, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande controlemechanismes via OLAF en de Europese Rekenkamer. Indien bestaande controlemechanismes nog niet afdoende zijn om de Financiële Belangen van de Unie te borgen is het tevens van belang dat Commissie de Westelijke Balkan landen ondersteunt bij het verbeteren en/of opzetten van hun controlemechanismes.

Bevoegdheid voor de mededeling
De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. Op grond van artikel 212 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten dienen coherent te zijn met het externe beleid van de EU en

plaats te vinden in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten dienen elkaar te complementeren en versterken.

Subsidiariteit van de mededeling
Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissiemededeling. Het voorbereiden van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap van de Europese Unie kan het best worden geadresseerd op het niveau van de Unie. Door enkel optreden van lidstaten kan dit niet gerealiseerd worden.

Proportionaliteit van de mededeling
De beoordeling van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aangekondigde acties zijn gericht op het versnellen van de sociaaleconomische convergentie tussen de Unie en (potentiële) kandidaat-lidstaten en het versnellen van het hervormingsproces in deze (potentiële) kandidaat-lidstaten. De maatregelen zijn daarmee geschikt om (potentiële) kandidaat-lidstaten voor te bereiden op het lidmaatschap van de Unie. Hoewel de Commissie de acties met betrekking tot integratie tot de interne markt van de Unie verder moet uitwerken, vallen ze naar verwachting binnen bestaande beleidskaders, namelijk de stabilisatie- en associatieovereenkomsten.

Bevoegdheid voor de verordening
Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de verordening is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 212 en 322 VWEU. Op grond van artikel 212 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten dienen coherent te zijn met het externe beleid van de EU en plaats te vinden in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten dienen elkaar te complementeren en versterken. Op grond van artikel 322, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om bij verordeningen de financiële regels vast te stellen, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien en de regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, met name van ordonnateurs en rekenplichtigen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Subsidiariteit van de verordening
Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing op de onderdelen van het voorstel die onder artikel 322, lid 1, VWEU vallen. De bevoegdheid om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend. Het kabinet heeft een positief oordeel over de subsidiariteit van de andere delen van de verordening. Het voorbereiden van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap van de Europese Unie kan het best worden geadresseerd op het niveau van de Unie. Door enkel optreden van lidstaten kan dit niet gerealiseerd worden.

Proportionaliteit van de verordening
De beoordeling van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief en deels negatief. Het voorstel ondersteunt het hervormingsproces in de Westelijke Balkan en is daarmee geschikt om bij te dragen aan de voorbereiding van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap van de Unie. Het kabinet ziet echter momenteel geen noodzaak voor het aangaan van additionele leningen hiervoor. De benodigde EU-middelen dienen gevonden te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027. Voorts is er geen noodzaak voor de voorgestelde afwijking van het Financieel Reglement om niet-gebruikte middelen in latere jaren alsnog in te zetten en het opnieuw inzetten van decommitteringen.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Hanke Bruins Slot