
Vergaderjaar 2020 - 2021

23 987 Lidmaatschap van de Europese Unie

P BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Op 6 oktober jl. presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket¹. Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid omvat het pakket voortgangsrapportages over Montenegro, Servië, Noord-Macedonië, Albanië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina en Turkije. Op 6 oktober publiceerde de Commissie tevens een mededeling over het Economisch- en Investeringsplan voor de Westelijke Balkan² (EIP).

Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het uitbreidingspakket van de Commissie. Het kabinet beoordeelt de voortgang die de (potentiële) kandidaat-lidstaten het afgelopen jaar hebben geboekt alsook de mate waarin deze landen op de lidmaatschapsverplichtingen zijn voorbereid, conform mijn toezegging tijdens het AO RAZ van 7 oktober jl. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over de algemene mededeling en de landenrapportages die de Raad naar verwachting op 10 november 2020 zal aannemen. Daarnaast gaat deze appreciatie ook in op de mededeling van de Commissie over het EIP.

Deze appreciatie geeft tevens inzicht in de voortdurende uitvoering van de motie 21 501-20 Van der Graaf/Mulder over de inspanningen van het kabinet inzake EU- ondersteuning voor een gedetailleerde hervormingsagenda voor de landen op de Westelijke Balkan. Tevens gaat deze appreciatie in op de dekking en uitwerking van het steunpakket voor de Westelijke Balkan zoals toegezegd tijdens het notaoverleg op 4 mei jl.

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 Commissie-mededeling. 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. De Commissie-mededeling geeft uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006³.

Nieuwe methodologie

Op 14 februari jl. ging uw Kamer de kabinetsappreciatie toe van de door de Commissie voorgestelde herziening van de uitbreidingsmethodologie (Kamerstuk 21501-20-1511). Het kabinet constateerde destijds dat de herziening een belangrijke stap in de goede richting was. Het kabinet verwelkomt de grotere nadruk op hervormingen van de rechtsstaat, het overheidsapparaat en de

¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf

³ Zie Kamerstuk 21501-20, nr. 329.

economie zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie. Daarnaast sluit de duidelijke taal over conditionaliteit goed aan bij de strikt en fair benadering t.a.v. uitbreiding. De Raad sprak in maart jl. steun uit voor deze herziene uitbreidingsmethodologie.

De nieuwe methodologie komt in deze voortgangsrapportages deels terug. Zo staat het *Fundamentals Cluster* centraal in alle voortgangsrapporten en is er meer aandacht voor de politieke committering aan het EU-proces van de kandidaat-lidstaten zelf. Tegelijkertijd kunnen toekomstige rapportages verder verbeteren door duidelijkere aanbevelingen van de Commissie over o.a. correctieve maatregelen. Daarnaast is het wenselijk dat de rapportages in de toekomst op basis van de cluster-indeling wordt opgesteld. Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie van de onderhandelingsraamwerken voor Noord-Macedonië en Albanië (kamerstuk 23 987 Nr 386) streeft het kabinet ernaar dat de nieuwe methodologie volledig tot haar recht komt in deze onderhandelingsraamwerken.

Landenrapportages

Montenegro

In Montenegro is de politieke committering aan het strategische doel van EU- integratie consistent, inclusief voortdurende volledige aansluiting bij het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), aldus de Commissie. De Commissie is van mening dat er een algemene balans is tussen voortgang op rechtsstaatsterrein en voortgang in andere hoofdstukken. Volgens de Commissie is het vervullen van de interim benchmarks op rechtsstaatsterrein prioriteit voor Montenegro voordat kan worden overgegaan naar het onder voorbehoud sluiten van hoofdstukken. Hierbij is het met name van belang dat Montenegro stappen zet op het gebied van vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid, corruptiebestrijding, politieke inmenging in belangrijke onafhankelijke instellingen en de rechterlijke macht, zonder eerdere resultaten op justitieterrein terug te draaien, aldus de Commissie.

Het kabinet is van mening dat het rapport een goed beeld schetst van de situatie in Montenegro en ondersteunt de conclusie van de Commissie dat er op dit moment geen hoofdstukken voorlopig gesloten kunnen worden. De voortgang op politieke- en rechtsstatelijke thema's blijft beperkt. De publicatie van het voortgangsrapport komt in het kielzog van een politieke verandering waarbij voor het eerst in 30 jaar een andere politieke coalitie aan de macht is. De Commissie legt de bal - terecht - bij de nieuwe regering én het parlement om nu serieus werk te maken van de belangrijkste prioriteit in het hervormingstraject: corruptiebestrijding. Implementatie van de genomen maatregelen is cruciaal, ook daar waar mogelijk politieke belangen in het geding komen. Het kabinet zal de komende periode nauwlettend monitoren of er politieke wil en voldoende onafhankelijkheid binnen de strafrechtketen bestaat om door te pakken op pijnpunten zoals bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

Servië

Servië bleef het EU-lidmaatschap benoemen als het strategische doel in de afgelopen periode. Maar volgens de Commissie is het nodig dat Servië hier meer nadruk op legt. Zo is het volgens de Commissie van belang dat de onafhankelijke communicatie over de EU, de belangrijkste politieke en economische partner van Servië, verbetert. De voortgang van Servië op rechtsstaatsterrein en de normalisatie van de relatie met Kosovo zijn essentieel en zullen het tempo van de voortgang van de onderhandelingen blijven bepalen, aldus de Commissie. Deze voortgang op rechtsstaatsterrein is echter niet zo snel en effectief als verwacht zou kunnen worden van een kandidaat-lidstaat. Servië dient de hervormingen te versnellen en te verdiepen, met name op het terrein van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de strijd tegen corruptie, mediavrijheid, de nationale omgang met oorlogsmisdaden en de strijd tegen georganiseerde misdaad. Daarnaast zou Servië zich moeten richten op het behalen van de interim benchmarks op rechtsstaatsterrein. Relaties tussen Belgrado en Pristina blijven een uitdaging, maar de Commissie ziet het hervatten van de door de EU gefaciliteerde dialoog als een positieve stap. Servië dient hierin echter verdere substantiële stappen te zetten, zo stelt de Commissie. Ook dient Servië zich meer aan te sluiten bij het GBVB, aldus de Commissie.

De toon en inhoud van het rapport komen overeen met de analyse van het kabinet. Terwijl er op een aantal terreinen vooruitgang was, zoals op het terrein van digitalisering en het verminderen van de achterstand in het behandelen van rechtszaken, is het kabinet van mening dat het afgelopen jaar een periode van groeiende politieke polarisatie en verdere inperking van fundamentele vrijheden was in Servië. Deze zorgen bestaan al enkele jaren en zijn in de ogen van het kabinet mede te wijten aan gebrek aan politieke wil om daadwerkelijk moeilijke hervormingen

door te voeren. Uitlatingen van Servische overheidsfunctionarissen over gebrek aan Europese solidariteit met Servië eerder dit jaar zijn wat het kabinet betreft exemplarisch voor het gebrek aan overtuiging waarmee de regering de strategische waarde van het EU-lidmaatschap publiekelijk communiceert. Dit doet de steun van de bevolking voor de noodzakelijke hervormingen geen goed. Het kabinet acht het dan ook positief dat er in het rapport meer aandacht gevraagd wordt voor de communicatie van de autoriteiten over de keuze van Servië voor toekomstig EU-lidmaatschap, conform de nieuwe methodologie. Evenals de Commissie verwelkomt het kabinet het hervatten van de dialoog met Pristina. Met name het gebrek aan voortgang op justitieterrein en op het gebied van vrijheid van meningsuiting en bescherming van journalisten baart het kabinet zorgen. Het kabinet is met de Commissie van mening dat Servië zich de aankomende periode zal moeten richten op het behalen van de interim benchmarks op rechtsstaatsterrein.

Noord-Macedonië

De Commissie presenteerde voorstellen voor het onderhandelingsraamwerk in juli 2020 alsmede een rapport over de voortgang op hervormingsterrein⁴. De Commissie stelt dat zij uitkijkt naar de eerste Intergouvernementele Conferentie (IGC) die zo snel mogelijk na het vaststellen van het onderhandelingsraamwerk door de Raad zou moeten plaatsvinden. De Commissie vindt dat Noord-Macedonië duidelijke voortgang heeft geboekt over de periode die het voortgangsrapport beslaat. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de Raad in maart jl. kon instemmen met het openen van de toetredingsonderhandelingen. Volgens de Commissie is Noord-Macedonië doorgegaan met het implementeren van EU-gerelateerde hervormingen en daarmee is het gecommitteerd aan het pad richting EU-lidmaatschap. Daar komt bij dat Noord-Macedonië in de afgelopen rapportageperiode ook het integratieproces heeft afgerond om als volwaardig lid toe te treden tot de NAVO, zo stelt de Commissie. Op het terrein van de rechtsstaat heeft Noord-Macedonië een aantal belangrijke hervormingen doorgevoerd, waaronder het implementeren van de wet die van kracht is voor de inwerkingtreding van het Openbaar Ministerie (*Public Prosecution Office*), aldus de Commissie. De voortgang op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdrijf en corruptie wordt door de Commissie als goed beschouwd. De samenwerking met Europol is in de afgelopen periode verder uitgebouwd. Met name het *trackrecord* voor het aantal vervolgingen van verdachten van *high level* misdrijven is verbeterd. Noord-Macedonië heeft volgens de Commissie een juridisch raamwerk voor de bescherming van fundamentele rechten opgezet wat bijna voldoet aan Europese standaarden.

Het kabinet is van mening dat het voortgangsrapport voor Noord-Macedonië een overwegend positief beeld geeft van de voortgang in het hervormingsproces. Op de voor Nederland belangrijke terreinen van rechtsstaat, de strijd tegen corruptie, overheidsfinanciën en het veiligheidsapparaat is voortgang geboekt. De nieuwe wet op het Openbaar Ministerie trad in juni in werking, waardoor de zaken van het *Special Prosecution Office* doorgaan. De anti-corruptiecommissie heeft een toenemend aantal zaken in behandeling genomen en de antidiscriminatiewet, die eerder op procedurele gronden ongeldig werd verklaard door het Constitutioneel Hof, wordt op dit moment met voorrang behandeld in het parlement. Belangrijke aandachtspunten voor de komende periode zijn in de ogen van het kabinet het doorlichten van rechters, spoedige parlementaire goedkeuring van de nationale anti-corruptiestrategie, het verbeteren van de persvrijheid en van het parlementair toezicht op de overheidsfinanciën en de veiligheidsdiensten.

De eerste IGC kan wat het kabinet betreft plaatsvinden zodra er overeenstemming is over het onderhandelingsraamwerk.

Albanië

De Commissie presenteerde voorstellen voor het onderhandelingsraamwerk in juli 2020 alsmede een rapport over de voortgang op hervormingsterrein⁵. De Commissie stelt dat zij uitkijkt naar de eerste Intergouvernementele Conferentie (IGC) die zo snel mogelijk na het vaststellen van het onderhandelingsraamwerk door de Raad zou moeten plaatsvinden. De Commissie stelt vervolgens vast dat de Raad t.a.v. Albanië een aantal voorwaarden heeft gesteld waar het land aan moet voldoen voordat de IGC kan plaatsvinden.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/04/kamerbrief-inzake-kabinetsappreciatie-onderhandelingsraamwerken-noord-macedonie-en-albanie>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/04/kamerbrief-inzake-kabinetsappreciatie-onderhandelingsraamwerken-noord-macedonie-en-albanie>

De autoriteiten hebben zich volgens de Commissie publiekelijk gecommitteerd aan het EU-pad, gebaseerd op grote publieke steun voor EU-toetreding. Albanië sluit zich nog steeds in alle gevallen aan bij het GBVB.

Op de voorwaarden zoals gesteld door de Raad rapporteert de Commissie het volgende: de kieswet is aangepast op basis van de aanbevelingen van de *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) en op 23 juli aangenomen door het parlement. De Commissie concludeert dat, los van deze positieve uitkomst, de politieke dialoog in het land verbeterd moet worden, met name op het terrein van electorale hervormingen en de implementatie hiervan.

De nieuwe justitiële instellingen hebben vacatures vervuld in het Hooggerechtshof en Constitutioneel Hof waardoor één van de Kamers van het Hooggerechtshof kan functioneren. Met de huidige vier leden heeft het Constitutioneel Hof nog geen quorum, maar op basis van de richtsnoeren uit de opinie van de Venetië Commissie kunnen de overige vacatures ingevuld worden. De *Special Anti-Corruption and Organised Crime Structure* (SPAK) is volledig opgezet, inclusief het *Special Prosecution Office* (SPO) dat de belangrijke onderzoekstaken uitvoert. Ook is de Directeur van het *National Bureau of Investigation* (NBI) aangesteld.

Het doorlichten van rechters en openbaar aanklagers gaat gestaag voort en er wordt voortgang geboekt in de strijd tegen corruptie rapporteert de Commissie. Inspanningen om een solide trackrecord op te bouwen duren voort, al blijft het een lange-termijn doel dat nog steeds verdere gestructureerde en consistente inspanningen vereist. In het algemeen blijft corruptie wijdverspreid en een serieus probleem stelt de Commissie. Ook boekte Albanië goede voortgang in de strijd tegen georganiseerde misdaad, inclusief de samenwerking met EU-lidstaten, en via het implementeren van de aanbevelingen uit het *Financial Action Task Force* (FATF) actieplan. Net als voorgaande jaren boekt Albanië goede voortgang in het tegengaan van de teelt en handel in cannabis. Verder dient de internationale politiesamenwerking voortgezet te worden, met name op het terrein van het bestrijden van witwassen en verdere implementatie van het FATF actieplan.

Op het terrein van vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid heeft de regering zich publiekelijk gecommitteerd aan het implementeren van de aanbevelingen uit de opinie van de Venetië Commissie hierover. De concept-mediawet wordt op het moment herzien op basis van deze opinie. Verder is het aantal ongegronde asielaanvragen door Albanezen in de EU omlaag gegaan maar het aantal blijft hoog en heeft voortdurende en duurzame inspanningen, inclusief het adresseren van het fenomeen van alleenstaande minderjarige asielzoekers, rapporteert de Commissie. Albanië heeft zijn inspanningen om ongegronde asielaanvragen tegen te gaan voortgezet en de dialoog en samenwerking met de meest getroffen landen versterkt.

De Commissie concludeert dat Albanië reeds beslissende voortgang heeft geboekt en het land bijna voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald door de Raad met het oog op de eerste IGC.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Albanië voortgang heeft laten zien op verschillende terreinen, maar de conclusie van de Commissie dat bijna aan alle voorwaarden is voldaan vindt het kabinet voorbarig.

Het kabinet deelt de appreciatie van de Commissie dat er nog geen quorum is voor het Constitutioneel Hof en dat er verdere voortgang geboekt dient te worden t.a.v. de herziening van de mediawet op basis van de opinie van de Venetië Commissie. Ook het Hooggerechtshof is ondanks de aanstelling van enkele niet-magistraten nog niet in staat om alle zaken te behandelen. Grote stappen zijn met name gezet op het gebied van de doorlichting van hooggeplaatste rechters en aanklagers, maar dit leidt nog onvoldoende tot daadwerkelijke veroordelingen van de rechters die tijdens de doorlichting beschuldigd werden van criminele activiteiten.

Corruptie blijft een groot en wijdverspreid probleem dat de komende jaren de nodige aandacht zal blijven vragen. In dit kader is het positief dat de SPAK inmiddels volledig operationeel is. Het recente rapport van de Group of States against Corruption (GRECO), concludeert dat Albanië 9 van de 10 aanbevelingen naar behoren heeft geïmplementeerd. Dit toont aan dat Albanië werk maakt van corruptiebestrijding. Maar Albanië dient verdere stappen te zetten in het opbouwen van een solide trackrecord in het onderzoeken, vervolgen en definitief veroordelen van corruptie en georganiseerde misdaad op alle niveaus.

Op het terrein van de aanpak van georganiseerde misdaad en migratie is tevens voortgang geboekt. De samenwerking met de Albanese autoriteiten in het tegengaan van irreguliere migratie blijft goed lopen. Goede samenwerking blijft nodig om de redenen die de Commissie noemt, maar ook om de problematiek rondom inklimmers aan te pakken. Ook loopt de opvolging van de FATF-aanbevelingen redelijk op schema en heeft Albanië deelgenomen aan verschillende internationale

politieoperaties. In dit kader is het positief dat de directeur van het National Bureau of Investigation (NBI) is benoemd maar blijft het van belang dat ook de benodigde inspecteurs aangesteld en getraind worden.

De Raad besloot in maart dat de eerste IGC met Albanië kan plaatsvinden, als is voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in de raadsconclusies van maart 2020. Voor het kabinet is het cruciaal dat op de hierboven genoemde punten de komende tijd verdere voortgang wordt geboekt. Pas als overtuigend is voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in de raadsconclusies van maart 2020 is het houden van een eerste IGC met Albanië voor het kabinet aan de orde.

Kosovo

De combinatie van een politiek gecompliceerd jaar (drie regeringen) en het uitbreken van de COVID-pandemie hebben er volgens de Commissie voor gezorgd dat Kosovo in de rapportageperiode beperkte vooruitgang heeft geboekt op vrijwel alle terreinen waar EU-hervormingen noodzakelijk zijn. Op het terrein van rechtsstatelijkheid stelt de Commissie dat Kosovo zich in een vroegtijdig stadium bevindt van het hervormingsproces. Zo stelt de Commissie dat het Kosovaarse rechtssysteem kwetsbaar blijft voor ongewenste politieke invloeden. Administratieve capaciteiten binnen de verschillende justitiële instanties blijven onvoldoende opgebouwd. De Commissie doet de aanbeveling om hier blijvende aandacht voor te vragen. Kosovo heeft beperkte voortgang geboekt op de aanpak van georganiseerde misdaad, waarbij specifiek wordt genoemd dat in het onderzoek naar en vervolging van verdachten in prominente *high level* zaken voortgang ontbreekt. De oorzaak hiervoor is beperkte capaciteit en de wijdverspreide aanwezigheid van corruptie, aldus de Commissie. Het achterwege blijven van de implementatie van de nieuwe *Criminal Procedure Code* en de vertragingen die opspelen met de aanpassingen van regelgeving omtrent de financiering van politieke partijen zijn niet behulpzaam, aldus de Commissie. Waar Kosovo volgens de Commissie wel duidelijke voortgang heeft geboekt is op het terrein van terrorismebestrijding. Het Kosovaarse stelsel van wetten en regels omtrent dit thema wordt door de Commissie als grotendeels in lijn met EU-standaarden beschouwd.

De normalisering van de relatie tussen Servië en Kosovo wordt door de Commissie voor beide landen als cruciaal en noodzakelijk gezien om stappen te kunnen blijven zetten op het pad richting EU-lidmaatschap. In juli 2018 bevestigde de Commissie dat Kosovo aan de voorwaarden voor visumliberalisatie heeft voldaan, en in maart 2019 steunde het Europees Parlement het voorstel van de Commissie voor visumliberalisatie voor Kosovo. Het voorstel ligt nu bij de Raad en moet volgens de Commissie met urgentie worden behandeld.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat de geboekte voortgang door Kosovo beperkt is gebleven. Met name wanneer het aankomt op de daadwerkelijke implementatie van voorgestelde wetwijzigingen en hervormingen op het gebied van rechtsspraak, fundamentele rechten, openbaar bestuur en de aanpak van georganiseerde misdrijven en corruptie constateert het kabinet dat er sprake is van stagnatie. Zo is het wettelijk kader voor de bescherming van mensenrechten en fundamentele rechten zo goed als in lijn met Europese standaarden. Maar de implementatie van deze wetgeving wordt vaak ondermijnd door onvoldoende middelen, beperkte politieke prioritering en gebrek aan coördinatie. Ook is de rechterlijke macht kwetsbaar voor politieke invloed, zijn juridische procedures langzaam en inefficiënt en dienen er duurzame inspanningen gedaan te worden om de rechterlijke instellingen op te bouwen. Het kabinet zal pas instemmen met het invoeren van visumvrijheid van Kosovaarse burgers wanneer er sprake is van een serieus en gedegen *trackrecord* ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en de continue vervulling van de overige voorwaarden. Het kabinet is het eens met de aanbeveling van de Commissie dat Kosovo blijvende aandacht moet besteden aan het opbouwen van de justitiële instanties.

Bosnië-Herzegovina

De Commissie stelt dat er vrijwel geen voortgang heeft plaatsgevonden in de afgelopen periode. De prioriteiten voor Bosnië-Herzegovina liggen op het terrein van rechtsstaat, fundamentele rechten en hervorming van het openbaar bestuur en juist op deze onderwerpen stelt de Commissie dat er onvoldoende voortgang is geboekt. Speciale aandacht gaat uit naar de onder druk staande positie van journalisten en onafhankelijkheid van publieke omroepen. Daarnaast is er door de regering geen actie ondernomen om op een betekenisvolle wijze de dialoog met het maatschappelijk middenveld in het land aan te gaan, aldus de Commissie. Er is geen voortgang geboekt bij de implementatie van de aanbevelingen op het gebied van aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad. Tot slot stelt de Commissie dat Bosnië-Herzegovina zich pas in de beginfase bevindt van de voorbereidingen om aan de verplichtingen van de EU te kunnen voldoen.

Het kabinet deelt de conclusies van de Commissie. Het voortgangsrapport voor Bosnië-Herzegovina maakt duidelijk dat het land, op enkele tussenstapjes na, onvoldoende voortgang heeft geboekt op de hervormingsprioriteiten. Daarnaast is de constatering dat de instellingen falen omdat de structuur van de instellingen gebaseerd is op etniciteit, en daarmee het streven naar eigen politiek- en financieel gewin in de hand werkt, verontrustend. Ook op migratieterrein heeft het land helaas nog geen constructieve stappen gezet. Het weinig beproefde asielsysteem kampt met capaciteitsproblemen waardoor het relatief lage aantal vluchtelingen onvoldoende bescherming geniet. Ook zijn er onvoldoende opvangcentra voor het grote aantal irreguliere migranten. Het kabinet is van mening dat Bosnië-Herzegovina in de komende jaren werk dient te maken van de onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechterlijke macht, het opbouwen van een trackrecord van corruptie- en georganiseerde misdaad, de hervorming van het openbaar bestuur, en het zetten van concrete stappen ter bescherming van mensenrechten en anti-discriminatie.

Turkije

De Commissie stelt dat Turkije een belangrijke partner is voor de EU en een kandidaat-lidstaat. Dialoog en samenwerking met Turkije zijn voortgezet, inclusief effectieve samenwerking op migratieterrein en omvangrijke EU-steun voor vluchtelingen, ondanks zorgen over de gebeurtenissen bij de Grieks-Turkse grens in maart 2020. Echter, de Commissie constateert dat Turkije zich verder is blijven verwijderen van de Europese Unie, met serieuze achteruitgang op het gebied van democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De voortdurende arrestaties van oppositieleiders, mensenrechtenactivisten, journalisten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het kader van ruime anti-terroriswetgeving zijn zeer zorgelijk, aldus de Commissie.

Ook stelt de Commissie dat het Turkse buitenlands beleid in toenemende mate botste met de EU-prioriteiten onder het GBVB, met name door Turkse militaire operaties in Noordoost Syrië en de *memoranda of understanding* die Turkije tekende met de *Government of National Accord* (GNA) in Libië. Met betrekking tot de ongeautoriseerde boringen in de Oostelijke Middellandse Zee besloot de EU in juli 2019 tot een aantal maatregelen die in november 2019 werden uitgebreid met een sanctieregime. De Commissie beschrijft dat er twee listings volgden in februari 2020. Vervolgens besloot de Europese Raad op 1 oktober jl. tot een tweesporen-benadering ten aanzien van Turkije. De Commissie herhaalt de conclusies van de Europese Raad: indien de constructieve inspanningen om illegale activiteiten ten aanzien van Griekenland en Cyprus te beëindigen, worden voortgezet, dan zal de voorzitter van de Europese Raad, in samenwerking met de voorzitter van de Commissie en met de steun van de Hoge Vertegenwoordiger, een voorstel uitwerken om de relatie tussen de EU en Turkije nieuwe energie te geven. Maar als Turkije blijft volharden in unilaterale acties en provocaties dan zal de Unie niet aarzelen het hele instrumentarium in te zetten.

In juni 2019 herhaalde de Raad de conclusie van juni 2018 dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije effectief tot stilstand gekomen zijn en er geen nieuwe hoofdstukken geopend of gesloten kunnen worden. De Commissie stelt vast dat de onderliggende feiten waarop deze conclusie is gebaseerd nog immer van toepassing zijn, ondanks de herhaalde verklaringen van de Turkse autoriteiten dat zij gecommiteerd zijn aan het EU-toetredingsproces. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de verdere achteruitgang ten aanzien van de rechtsstaat, democratie en mensenrechten in Turkije. Op basis hiervan is het in de ogen van het kabinet terecht dat de toetredingsonderhandelingen effectief tot stilstand zijn gekomen. Tevens zal het kabinet blijven bepleiten dat de pre-toetredingssteun voor Turkije volledig wordt opgeschort conform de motie Roemer/Segers (Kamerstuk 32 824, nr. 158). Verder zal het kabinet zich, conform de motie-Van Ojik/Van den Hul (Kamerstuk 21501-20, nr. 1207) ervoor inzetten dat de steun aan mensenrechten-NGO's tenminste op peil blijft. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de EU-Turkije Verklaring een effectief middel is in het tegengaan van irreguliere migratie. Zowel de EU als Turkije heeft baat bij een effectieve uitvoering van deze afspraken en de partijen hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hiertoe. Turkije levert met opvang van bijna vier miljoen vluchtelingen een grote inspanning, en wordt hier terecht in ondersteund.

Het kabinet zal onverminderd vasthouden aan de vervulling van alle benchmarks van de *Roadmap* visumliberalisatie voordat het zal kunnen instemmen met het afschaffen van de visumplicht voor kort verblijf van Turkse burgers. Tegelijkertijd is het kabinet ervan overtuigd dat praktische samenwerking met Turkije, bijvoorbeeld op het gebied van migratie, terreurbestrijding en economie, in het belang van Nederland en de EU is.

Mededeling Economisch- en Investeringsplan

In de mededeling van de Europese Commissie over het Economisch- en Investeringsplan voor de Westelijke Balkan (EIP) wordt ingegaan op de plannen voor economische ontwikkeling in de regio. De Commissie stelt voor om, afhankelijk van het finale akkoord over het MFK 2021-2027, ruim 9 miljard euro vanuit het Instrument voor Pre-toetredingssteun, IPA III, te gebruiken voor deze plannen. In het EIP wordt de ambitie uiteengezet om via een brede sectorale aanpak, met plannen op het gebied van infrastructuur, diversificatie van energievoorzieningen, digitalisering, menselijk kapitaal en door middel van vergroening en aandacht voor het klimaat een vliegwieltje te creëren voor economische voorspoed. In het EIP is sociaaleconomische ontwikkeling afhankelijk van hervorming en vooruitgang op het *fundamentals first* principe van pre-toetredingssteun. Goed functionerende democratische instellingen, effectieve organisatie van openbaar bestuur, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en respect voor fundamentele rechten zijn absolute voorwaarden om de absorptiecapaciteit van de landen op de Westelijke Balkan te vergroten en de sociaaleconomische investeringen op een verantwoorde wijze te implementeren, zo blijkt uit de mededeling.

Het kabinet neemt kennis van het voorstel van de Commissie voor het EIP dat in de aankomende jaren nader vormgegeven zal worden d.m.v. een dialoog tussen de Commissie en lidstaten, o.a. in het IPA Comité. Het kabinet deelt de visie van de Europese Commissie dat bij pre-accessiesteun voor de Westelijke Balkan landen het principe van *Fundamentals first* centraal staat. Daarbij zal het kabinet tijdens de behandeling van uitgewerkte voorstellen in het IPA Comité ook steeds blijven toetsen of de balans tussen sociaaleconomische investeringen en de inzet op hervormingen op het gebied van democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gewaarborgd blijft. De inzet van het kabinet t.a.v. IPA III blijft onveranderd, conform het BNC-fiche dat u Kamer hierover ontving⁶. Het kabinet is het eens met de Europese Commissie dat sociaaleconomische investeringen op de Westelijke Balkan tevens moeten bijdragen aan vergroening en het tegengaan van klimaatverandering. Daarnaast zal het kabinet inzetten op dwarsdoorsnijdende effecten die het EIP kan hebben op o.a. het mainstreamen van transparantie- en controlemechanismen en stevige conditionaliteit t.a.v. het toekennen van fondsen. Hierbij zal het kabinet zich hard maken voor het toekennen van fondsen op basis van voortgang op het terrein van de rechtsstaat, conform de nieuwe methodologie.

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De Commissie moet in haar voorstellen de uitkomsten van de Europese Raad van 17-21 juli nog verwerken, waarin het budget voor o.a. IPA licht naarwaarts is aangepast. Eventuele nationale budgettaire gevolgen van het EIP worden conform de regels inzake budgetdiscipline ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

Toezegging over de dekking en uitwerking van het steunpakket voor de Westelijke Balkan

Op 29 april jl. presenteerde de Commissie een mededeling over steun aan de Westelijke Balkan in de bestrijding van Covid-19 en het post-pandemie herstel (COM(2020)315). De EU heeft een steunpakket van meer dan EUR 3,3 mld. gemobiliseerd voor de burgers van de Westelijke Balkan, grotendeels bestaande uit leningen. In het steunpakket worden middelen van de EU-instellingen, lidstaten en financiële instellingen gecombineerd⁷. Vanuit de EU wordt er EUR 12,5 miljoen aan humanitaire hulp en noodhulp voor kwetsbare vluchtelingen en migranten beschikbaar gesteld. Daarnaast is er EUR 750 miljoen aan macro-financiële bijstand beschikbaar alsmede een steunpakket van 1,7 miljard van de Europese Investeringsbank (EIB).

Uit dit steunpakket worden drie acties onder het Instrument voor Pre-Accessiesteun (IPA) gefinancierd: 1). EUR 38 miljoen voor onmiddellijke noden in de gezondheidssector; 2). EUR 389 miljoen voor sociale- en economische herstelbehoeften; 3). EUR 455 miljoen voor een economisch herstellapakket voor de regio in nauwe samenwerking met de Internationale Financiële Instellingen (IFI's). Alle steun i.h.k.v. het eerste punt is inmiddels gecommiteerd en wordt momenteel door de verschillende landen ingezet. Steun i.h.k.v. actie 2 bevindt zich nog in een vroegtijdig stadium. Dit kan verklaard worden doordat veel van de toegezegde steun bestaat uit begrotingssteun en niet

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2684

⁷ Kamerstuk 25 295 Nr. 1535

via aanbestedingen voor projecten gecommiteerd kan worden. Acties onder punt 1 en 2 zijn als volgt verdeeld onder de verschillende landen op de Westelijke Balkan:

Albanië:	EUR 50,6 miljoen
Bosnië Herzegovina:	EUR 80,5 miljoen
Kosovo:	EUR 68,0 miljoen
Montenegro:	EUR 53,0 miljoen
Noord-Macedonië:	EUR 66,0 miljoen
Servië:	EUR 93,4 miljoen
Meer-landen programma's*:	EUR 15,5 miljoen

* steun uit meer-landen programma's wordt regionaal ingezet en is niet toe te bedelen aan individuele landen.

Op verzoek van een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, is daarbij niet gekort op de projecten en programmaonderdelen die zich richten op hervormingen op het gebied van de *Rule of Law*. Alleen in het uitzonderlijke geval waarin de COVID-19 pandemie ertoe heeft geleid dat de implementatie van Rule of Law projecten geen doorgang kan vinden worden deze activiteiten doorgeschoven waarbij de Commissie verzekert dat reeds gecommitteerde bedragen mee zullen worden genomen in de toekomstige begroting onder IPA III. Met betrekking tot punt 3. hebben IFI's via reeds bestaande financiële mechanismen en faciliteiten inmiddels EUR 212 miljoen ingezet om de economisch gevolgen voor met name het bedrijfsleven te ondervangen.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Stef Blok