
Vergaderjaar 2022 – 2023

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

X

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Op 12 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 en Herzegovina en Turkije. 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.

Deze appreciatie gaat verder in op het kabinetsstandpunt t.a.v. twee aanbevelingen van de Commissie. Ten eerste de aanbeveling om visumliberalisatie toe te kennen aan Kosovo, in lijn met de motie Piri C.S. (Kamerstuk 21501-20 nr. 1810) waarin de regering wordt verzocht om op basis van een nieuw advies van de Commissie op zeer korte termijn een afweging te maken over visumliberalisatie voor Kosovo. Ten tweede de aanbeveling om kandidaat-lidstaat-status toe te kennen aan Bosnië en Herzegovina. Tijdens het CD RBZ van 13 oktober jl. zegde ik toe uw Kamer hierover te informeren. Vanwege deze aanbevelingen, worden deze twee landen in de paragraaf over de landenrapportages als eerste behandeld.

De nieuwe (potentiële) kandidaat-lidstaten, Oekraïne, Moldavië en Georgië, zijn dit jaar nog niet meegenomen in het uitbreidingspakket. Wel wordt het EU-perspectief van de drie landen door de Commissie opnieuw benadrukt in de introductie. Vanaf 2023 zal het uitbreidingspakket ook voortgangsrapportages over deze landen bevatten.

Het kabinet ziet er, conform de motie van de leden Kamminga en Amhaouch, (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2358) op toe dat de Commissie de voortgang strikt monitort. Daarbij speelt het kabinet, o.a. via het rechtsstatelijkheidsnetwerk in de regio, zelf een actieve rol door monitoring en input op de voortgangsrapporten, op basis van eigen bevindingen rond onder meer justitiële samenwerking en migratie. Het kabinet verbindt in het geval van geen of onvoldoende vooruitgang hier consequenties aan, zoals deze in het toetredingskader voorhanden zijn, tevens conform deze motie.

Deze appreciatie geeft tevens inzicht in de voortdurende uitvoering van de gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Anne Mulder (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1533) over de inspanningen van

¹ [2022 Enlargement package \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/100000/attachment/data/2022/10/2022%20Enlargement%20package%20(europa.eu).pdf)

het kabinet inzake EU-ondersteuning voor een gedetailleerde hervormingsagenda voor de landen op de Westelijke Balkan en de motie Piri (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1830) waarin de regering wordt verzocht haar betrokkenheid bij hervormingen in kandidaat-lidstaten verder te vergroten. Tevens vormt deze appreciatie de basis voor de Nederlandse inzet t.a.v. de Raadsconclusies over het uitbreidingspakket. Naar verwachting zullen deze conclusies in december 2022 worden aangenomen.

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.

Inleiding

De Commissie mededeling geeft uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006. De Commissie stelt dat de geopolitieke uitdagingen, met name de Russische agressie tegen Oekraïne, de EU en Westelijke Balkan dichterbij elkaar hebben gebracht. Dit kwam onder andere tot uiting tijdens de Top van de EU met de leiders van de Westelijke Balkan in juni van dit jaar. Tijdens deze Top sprak de Europese Raad opnieuw volledige steun uit voor het EU-perspectief van de landen in de Westelijke Balkan².

Het kabinet erkent dat de effecten van de Russische inval in Oekraïne nadrukkelijk ook merkbaar zijn in de Westelijke Balkan. Dit toont eens te meer het belang om de relaties met de Westelijke Balkan te intensiveren, conform de inzet in het coalitieakkoord. Een effect van de oorlog is o.a. de ongewenste inmenging van derde landen in de regio. Dit uit zich in o.a. pro-Rusland propaganda, desinformatie en cyberaanvallen die een ontregelend effect hebben. In combinatie met prijsstijgingen, energie(on)zekerheid en toenemende migrantenstromen kunnen dergelijke ontwikkelingen destabiliserend werken. Daarnaast is deze hybride inzet ook gericht op ondermijning van verdere Euro-Atlantische integratie en vergroting van tegenstellingen tussen landen en etnische groepen in de regio. De EU reageert hierop met een stevigere inzet in de Westelijke Balkan, gericht op voedselzekerheid, energievoorziening- en onafhankelijkheid en capaciteitsopbouw op het terrein van veiligheid, waaronder cyberveiligheid. Daarnaast wordt ingezet op strategische communicatie en de sociale agenda zoals het betrekken van jeugd bij de economie.

Vanuit de ambitie toe te treden tot de EU werd het afgelopen jaar het EU-acquis gestaag overgenomen in landen op de Westelijke Balkan. Dit heeft zich vertaald in verstevigde wettelijke kaders en instellingen. Met name op de meer economische hoofdstukken en t.a.v. aansluiting bij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is in de meeste landen voortgang waarneembaar. Ook concludeert de Commissie dat het afgelopen jaar op sommige terreinen van rechtsstaatsontwikkeling voortgang is geboekt in de zes landen van de Westelijke Balkan. Zo opereert in een aantal landen de justitiële keten efficiënter dan voorheen en zijn er de afgelopen jaren anti-corruptie entiteiten opgericht. Ondanks deze voortgang stelt de Commissie dat implementatie van de rechtsstaathervormingen vaak tekortschiet. De uitvoering van regelgeving loopt regelmatig spaak vanwege corruptie, een te beperkte onafhankelijke rol van de rechtspraak en aanklagers, tekortschietende berechting van oorlogsmisdaden en beknutte mediavrijheid. In de Westelijke Balkan wordt nog te vaak vertrouwd op de eigen contacten om binnen het 'systeem' te overleven. Dit schuurt nog regelmatig met een op regels en instellingen gebaseerde rechtsstaat.

² [Verslag van de Europese Raad, de Westelijke Balkantop en de Eurozonetop van 23 en 24 juni 2022 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Het kabinet acht het van groot belang dat politieke leiders prioriteit geven aan implementatie van de noodzakelijke rechtsstaathervormingen. Het kabinet blijft de landen in de regio hierbij ondersteunen. De implementatie van EU wet- en regelgeving zou in de haarvaten van de (potentiële) kandidaat-lidstaten voelbaar moeten worden.

Landenrapportages

Landenrapport Kosovo

Beoordeling Commissie

De Europese Commissie beschrijft een politiek stabiel jaar waarin de Kosovaarse autoriteiten zichtbaar toegewijd waren om het Kosovaars beleid verder in lijn te brengen met het EU-acquis. Dit blijkt volgens de Commissie uit de geboekte voortgang op de implementatie van EU-hervormingen die vallen onder het Stabilisatie en Associatie Akkoord (SAA). De Commissie stelt dat Kosovo hierdoor effectiever werk kan maken van versterking van de democratie, rechtsstaat, aanpak van corruptie en verbetering van het functioneren van overheidsinstellingen. De Commissie betoogt in het rapport zich zorgen te maken over toenemende politieke polarisatie in het Kosovaarse parlement. Deze polarisatie brengt risico's met zich mee die het werk t.a.v. EU-hervormingen kunnen vertragen, aldus de Commissie.

Met betrekking tot de door de EU gefaciliteerde dialoog over de normalisering van de relatie tussen Servië en Kosovo, stelt de Commissie dat Kosovo betrokkenheid toont. Wel verzoekt de Commissie Kosovo toegewijd te blijven aan de volledige implementatie van alle afspraken die door middel van de dialoog tot stand zijn gekomen. De Commissie verzoekt Kosovo om zich in te zetten voor het creëren van een gunstig klimaat voor de totstandkoming van een juridisch bindende normalisatieovereenkomst met Servië.

Kabinetsappreciatie

Het rapport over Kosovo geeft een getrouw beeld van de voortgang die is geboekt en de uitdagingen waar het land voor staat. Het kabinet erkent dat de regering Kurti sinds aantreding in maart 2021 met een ambitieuze hervormingsagenda aan de slag is gegaan en dat voortgang is geboekt ondanks de uitdagingen die het land ook in 2022 heeft. Het kabinet is van mening dat het een belangrijk signaal is dat Kosovo zich gecommitteerd heeft aan 100% aansluiting bij het EU-GBVB.

Het rapport geeft in de ogen van het kabinet een correcte weergave van de huidige stand op het gebied van de 'Fundamentals'. Kosovo zal blijvend werk moeten maken om de efficiëntie van de justitiële sector te verbeteren en ook op het gebied van de bescherming van fundamentele rechten moedigt het kabinet Kosovo aan stappen te blijven zetten. Kosovo dient daarnaast ook het trackrecord in de strijd tegen corruptie en georganiseerde criminaliteit verder te versterken. Met betrekking tot de gesprekken tussen Kosovo en Servië in de door de EU gefaciliteerde dialoog over de normalisering van de relatie steunt het kabinet de boodschap van de Commissie om toegewijd te blijven aan de volledige implementatie van alle afspraken die door middel van de dialoog tot stand zijn gekomen. Gezien de recent opgelopen spanningen tussen Servië en Kosovo steunt het kabinet de oproep van Hoge Vertegenwoordiger Borrell aan beide partijen om zich te weerhouden van unilaterale acties die tot verdere spanningen zouden kunnen leiden.

Visumliberalisatie Kosovo – update Commissie

Tijdens de EU-Westelijke Balkantop van 23 juni jl. heeft de Europese Commissie, mede op verzoek van Nederland, toegezegd met een technische update te komen over de vorderingen van Kosovo ten aanzien van het voldoen aan de voorwaarden voor Schengenvisumliberalisatie. Het laatste Commissierapport hierover verscheen in 2018. De technische update van de Commissie behandelt de periode van 2018, het jaar waarin het laatste rapport over Kosovo verscheen, tot heden. Nederland heeft dit initiatief verwelkomd, conform de motie-Piri C.S. van 22 juni jl., waarin de

regering is verzocht om op basis van een nieuw advies van de Commissie op korte termijn een afweging te maken over visumliberalisatie voor Kosovo.

Beoordeling Commissie

De Commissie herhaalt in de technische update van 6 oktober jl. en het reguliere voortgangsrapport over Kosovo van 12 oktober jl. de aanbeveling om visumliberalisatie te verlenen, in lijn met de voorgaande voortgangsrapporten van de Commissie sinds 2018.

De Commissie stelt dat Kosovo sinds het laatste rapport uit 2018 de juridische, institutionele en justitiële kaders heeft versterkt op de vier gebieden van de *Roadmap* voor visumliberalisering: documentbeveiliging; grens- en migratiebeheer; openbare orde en veiligheid; grondrechten met betrekking tot het vrije verkeer. Dit brengt Kosovo dichterbij de EU-standaarden. Volgens de Commissie beschikt Kosovo over een robuust juridisch en operationeel raamwerk om corruptie aan te pakken, georganiseerde misdaad tegen te gaan, en migratie- en veiligheidsrisico's te kunnen mitigeren. De Commissie stelt dat Kosovo op al deze terreinen voortgang heeft geboekt sinds 2018. Dit blijkt onder meer uit de voortgang inzake onderzoeken en definitieve rechterlijke uitspraken op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie benadrukt dat de bestaande instrumenten om de onafhankelijkheid, integriteit en efficiëntie van het gerechtelijk apparaat te waarborgen, essentieel blijven voor de duurzame hervorming van de rechterlijke macht.

Het juridische kader van Kosovo ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, mensenhandel, irreguliere migratie, drugshandel en terrorismebestrijding is volgens de Commissie verder in lijn gebracht met het EU-acquis. Vanuit de voorwaarden voor visumliberalisering stelt de Commissie dat de grenspolitie van Kosovo en andere autoriteiten op het gebied van geïntegreerd grensbeheer voldoen aan de gestelde normen. Verder zijn er gezamenlijke patrouilleovereenkomsten met Albanië, Noord-Macedonië en Montenegro; politiesamenwerkingscentra met Albanië en Noord-Macedonië en neemt Kosovo deel aan een trilaterale politiesamenwerking met Albanië en Montenegro. De Commissie doet de aanbeveling om, gezien de regionale uitdagingen ten aanzien van migratie, het externe grensbeheer van Kosovo verder te verstevigen door effectieve identificatie, registratie van biometrie en verwijzingsprocedures.

Wat betreft migratie heeft Kosovo vooruitgang geboekt op het gebied van migratiemanagement. De Commissie geeft als voorbeeld de snelle reactie op een mogelijke toestroom van Oekraïners door de Russische agressie middels de opschorting van een visumregeling met Oekraïne. Daarnaast heeft Kosovo opvang geboden aan Oekraïense vluchtelingen en faciliteert het in de tijdelijke opvang van Afghaanse vluchtelingen die zullen afreizen naar de Verenigde Staten. Onder de nieuwe Kosovaarse regering is er een migratiestrategie en actieplan 2021-2025 vastgesteld, rekening houdend met de verplichtingen die voortvloeien uit de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst en recente Europese en mondiale initiatieven.

De Commissie stelt dat een dalende trend is geconstateerd in het aantal visumweigeringen en het aantal malen dat toegang tot het Schengengebied aan de grens is geweigerd. Ook daalt het aantal Kosovaren met een illegaal verblijf in Schengengebied en is er een daling waarneembaar van de afgewezen overnameverzoeken die door EU-lidstaten bij Kosovo zijn ingediend. De Commissie ziet dit als belangrijke indicatoren voor een te verwachten migratie- en veiligheidseffect van visumliberalisatie voor Kosovo. Daarnaast wordt er door de Kosovaarse politie meer onderzoek gedaan naar preventie en opsporing van smokkelnetwerken als het gaat om migranten. De Commissie stelt tot slot dat Kosovo, net als andere partners in de Westelijke Balkan, zijn wetgeving verder dient af te stemmen op het visumbeleid van de EU.

Op basis van de bevindingen in het voortgangsrapport, doet de Commissie de aanbeveling aan de Raad en het Europees Parlement om het voorstel voor visumvrijstelling voor Kosovaren te aanvaarden en stelt dat 'de aanbeveling uit 2018 om Kosovo visumliberalisatie te verlenen voor kort verblijf volledig gegrond blijft'. De Commissie benadrukt dat, indien aan Kosovo visumvrijstelling wordt verleend, er instrumenten zijn om te monitoren of Kosovo blijft voldoen aan de voorwaarden van de *Roadmap*: het jaarlijkse noodremmechanismerapport, de afspraken onder

het Stabilisatie- en Associatieproces, de Europese hervormingsagenda en de jaarlijkse uitbreidingsrapporten van de Commissie.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet ondersteunt de conclusies van de Europese Commissie in de technische update van 6 oktober jl. en het reguliere voortgangsrapport over Kosovo. Voor Nederland was het van groot belang dat de bevindingen in de technische update zorgvuldig zouden worden onderbouwd door de Commissie en dit is het geval. Besluitvorming over visumliberalisatie vindt plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het kabinet hecht evenwel aan een eenduidige EU-reactie op de aanbeveling van de Commissie om Kosovo visumliberalisatie te geven.

Kosovo heeft sinds 2018 duurzame vooruitgang geboekt op verschillende vlakken die voor Nederland van belang zijn en heeft haar juridische kaders verder op het EU-acquis afgestemd. Het kabinet is het met de Commissie eens dat Kosovo inmiddels beschikt over een passend juridisch- en operationeel raamwerk om corruptie aan te pakken, georganiseerde misdaad tegen te gaan, en migratie- en veiligheidsrisico's te mitigeren. Uit de voortgang inzake onderzoeken en definitieve rechterlijke uitspraken op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad blijkt een stijgende trend. Zo is er een significante toename van politieonderzoeken, aanklachten en is er een begin gemaakt met vervolgingen. Daarnaast is het aantal visumweigeringen gedaald. In Nederland werd in 2019 16,13% van 125 aanvragen geweigerd, in 2022 is het weigeringspercentage 6.56% van 126 aanvragen tot op heden. Deze ontwikkelingen wekken vertrouwen. Tegelijkertijd is het te vroeg is om te beoordelen hoe succesvol de strijd tegen corruptie, georganiseerde misdaad, counterterrorismisme en irreguliere migratie is. Verdere monitoring van de ontwikkelingen blijft nodig. De eerste voorzichtige resultaten zijn inmiddels geboekt met 23 finale uitspraken en 13 veroordelingen.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de Kurti-regering zal voortbouwen op deze resultaten en het versterken van de publieke sector en de rechtsstaat verder kracht bij zal zetten. Inmiddels is er anti-corruptie wetgeving aangenomen, zoals de wet op het financieren van politieke partijen en zijn er hooggeplaatste ambtenaren gearresteerd voor machtsmisbruik en corruptie. Ook zijn de eerste positieve stappen op het terrein van de implementatie van de Rule of Law Strategie gezet. Deze strategie zou moeten leiden tot verdere hervormingen, zoals het implementeren van het case managementinformatiesysteem bij alle rechtbanken en kantoren van het openbaar ministerie.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat harmonisatie van het visumbeleid met de EU en een duurzame aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad noodzakelijk blijven. Structurele problemen op het terrein van corruptie blijven bestaan. Daarnaast blijft het noodzakelijk om het aantal proactieve onderzoeken naar corruptie en georganiseerde criminaliteit te verhogen, zodat de initiële stappen op dit terrein kunnen beklijven. Ook is het van belang dat Kosovo blijft voldoen aan de voorwaarden van de *Roadmap*. Indien visumvrijstelling plaats vindt, dan voorziet de EU-wetgeving in een noodremmechanisme. Dit is een belangrijke waarborg waarmee visumliberalisatie (tijdelijk) kan worden opgeschort.

De technische update en het reguliere voortgangsrapport van de Commissie laten een positieve trend zien vanaf 2018 ten aanzien van de vooruitgang van Kosovo op de onderwerpen die Nederland belangrijk acht zoals corruptie, georganiseerde misdaad, migratie- en grensmanagement, waaronder terugkeersamenwerking, en terrorismebestrijding. Het kabinet steunt derhalve de aanbeveling van de Commissie voor het verlenen van visumliberalisatie aan Kosovo. Het kabinet heeft daarbij wel een aantal aandachtspunten en zal benadrukken dat het van belang is dat Kosovo duurzame voortgang blijft boeken op het trackrecord en zichtbare initiatieven

zal moeten blijven nemen in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, terrorismebestrijding en irreguliere migratie. Daarnaast zal het kabinet benadrukken dat Kosovo zijn visumbeleid verder zal moeten harmoniseren met het visumbeleid van de EU, om onder meer de situatie te voorkomen dat visumliberalisering leidt tot irreguliere migratie naar de EU. Ook acht het kabinet het van belang dat de Europese Commissie onderzoekt of er mogelijkheden zijn om visumliberalisatie voor Kosovo te verbinden aan de implementatie van ETIAS (Europese ESTA). Om deze reden steunt Nederland het voorstel van andere lidstaten om de mogelijkheden hieromtrent te onderzoeken.

Bosnië en Herzegovina

Beoordeling Commissie

De Europese Commissie verwijst naar de politieke verklaring van 12 juni 2022, ondertekend door Bosnische leiders, die ondanks de aanhoudende politieke onrust in het land wordt beschouwd als teken van toewijding van de politieke leiders van het land om de stabiliteit en functionaliteit van Bosnië en Herzegovina te verbeteren. Daarnaast wordt het ordelijke verloop van de verkiezingen van 2 oktober jl. aangestipt en benoemt de Commissie een aantal kleine stappen op het gebied van wetgeving. De Commissie verwelkomt dat de dialoog tussen de EU en Bosnië en Herzegovina na de maandenlange blokkade door de entiteit Republika Srpska weer is hervat. Tevens heeft Bosnië en Herzegovina de aansluiting bij het GBVB verbeterd (81%) en heeft het volgens de Europese Commissie stappen gezet op migratiemanagement en de samenwerking met Europol en Eurojust.

De Commissie concludeert dat er geen oplossingen zijn gevonden waardoor constitutionele en electorale hervormingen met urgentie afgerond zouden kunnen worden om zo de Bosnische grond- en kieswet in lijn met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) te brengen. Daarnaast stelt de Commissie dat doelbewuste blokkade van het politieke proces door partijen in de entiteit Republika Srpska tot in het voorjaar aanhielden en dat op entiteitsniveau leiders van Republika Srpska stappen hebben ondernomen om zich te onttrekken uit Bosnische staatsinstellingen en parallelle structuren op te bouwen. Dit heeft het hervormingsproces ernstig belemmerd.

De Commissie stelt voorts dat op het gebied van de rechterlijke macht en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad geen voortgang is geboekt door Bosnië en Herzegovina. Progressie bleef volgens de Commissie ook uit op het gebied van vrijheid van media en vrijheid van meningsuiting. Wel werden er actieplannen voor de inclusie van Roma en lhbtq+ aangenomen.

De Commissie herhaalt de conclusies van de Europese Raad van juni jl. waarmee de Commissie de opdracht kreeg om zonder vertraging te rapporteren over de implementatie van de 14 kernprioriteiten van de opinie over Bosnië en Herzegovina, met speciale aandacht voor de prioriteiten die substantiële hervormingen bevatten om zo te kunnen besluiten over het al dan niet verlenen van het kandidaat-lidmaatschap. De Commissie doet, op basis van de bevindingen in het voortgangsrapport, de aanbeveling aan de Raad om kandidaat-lidstaat-status aan Bosnië en Herzegovina toe te kennen.

De Commissie geeft aan dat het de voortgang op onderstaande punten actief zal blijven monitoren:

- Aannee, met hoge prioriteit, van integriteitsamendementen op de bestaande Wet voor de Raad voor de Rechtspraak;
- Aannee van een nieuwe Wet voor de Raad voor de Rechtspraak en de aanname van de Wet voor Rechtbanken in Bosnië en Herzegovina;
- Aannee van de Wet voor de Preventie van Belangverstrengeling;

- Het maken van doorslaggevende vordering in de aanpak van corruptie en het tegengaan van georganiseerde misdaad;
- Beslissende voortgang die effectieve coördinatie op alle niveaus van grens- en migratiemanagement bewerkstelligt en voor effectieve uitvoering in het asielsysteem zorgt;
- Het zekerstellen van het verbod op marteling en mishandeling en een nationale preventieaanpak opstellen;
- Het garanderen van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, onafhankelijkheid van media en journalisten door actief onderzoek en vervolging bij bedreigingen en geweld tegen journalisten en personen in de media;
- Het zekerstellen van een meetbaar trackrecord op het gebied van aanname van het EU-acquis door Bosnische instellingen op alle staatsniveaus.

Pas wanneer alle 14 prioriteiten uit de opinie die de Commissie in 2019 presenteerde uitgevoerd zijn, zal de Commissie in staat zijn om de opening van de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina aan te bevelen.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Bosnië en Herzegovina in de gerapporteerde periode geen significante stappen heeft gezet in het implementeren van de 14 hervormingsprioriteiten uit de opinie van 2019. De blokkade van staatsinstellingen door partijen in de Republika Sprska, welke tot en met voorjaar 2022 duurde, vergrootte de instabiliteit in het land. Op 2 oktober jl. vonden er verkiezingen plaats. Nederlandse waarnemers waren daarbij aanwezig. Waarnemingsmissie ODIHR meldde in haar eerste rapportage dat de verkiezingen ordentelijk en competitief zijn verlopen, maar gemarkeerd werden door wantrouwen in de publieke instellingen en verdeeldheid zaaiende retoriek.

Het kabinet betreurt het dat Bosnische leiders, ondanks de door de EU en Verenigde Staten gefaciliteerde onderhandelingen, geen overeenstemming hebben weten te bereiken over implementatie van uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Zorgen over de etnische scheidslijnen in het Bosnische politieke systeem en gelijkheid van burgers blijven daarmee bestaan.

Het kabinet herkent de observatie van de Commissie dat Bosnië en Herzegovina achterloopt op het implementeren van aanbevelingen door internationale mensenrechtenorganen en dat er uitdagingen blijven op gebied van fundamentele rechten. Het kabinet verwelkomt dat Bosnië en Herzegovina in de gerapporteerde periode actieplannen voor de inclusie van Roma en lhbtqi+ heeft aangenomen.

Het kabinet deelt ook de analyse van de Commissie dat Bosnië en Herzegovina geen vooruitgang heeft geboekt in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, mede doordat het parlement een wet op het tegengaan van belangenverstrengeling afwees.

Het kabinet herkent de positieve ontwikkelingen die de Commissie benoemt in het verbeteren van migratiebeheer door Bosnië en Herzegovina, met name de coördinatie met lokale en internationale partners door het Ministerie van Veiligheid. Het door de Commissie geschetste belang voor Bosnië en Herzegovina om vaart te maken met een actieplan voor migratie wordt door het kabinet onderstreept. Daarnaast is het kabinet het eens met de Commissie dat Bosnië en Herzegovina de toegang tot asiel en het grensbeheer moet verbeteren.

Tegelijkertijd erkent het kabinet het belang om de landen in de Westelijke Balkan aan de EU te binden en te onderstrepen dat Bosnië en Herzegovina bij de Europese familie hoort. De aanbeveling

van de Commissie is duidelijk gemotiveerd vanuit geopolitieke uitdagingen, met name de Russische agressie tegen Oekraïne.

De Commissie heeft EU-uitbreiding een geostrategische investering genoemd en als inzet onderstreept dat Bosnië en Herzegovina bij de Europese familie hoort. Door het toekennen van kandidaat-lidstaat-status kan de formatie van de nieuwe regering een impuls worden gegeven en de politieke impasse uit het verleden in de toekomst mogelijk worden vermeden. Het toekennen van kandidaat-lidstaat-status aan Bosnië en Herzegovina heeft geen juridische of operationele consequenties en kan gezien worden als een duidelijk signaal van de Raad over de toekomst van Bosnië en Herzegovina in de Unie.

Gezien de huidige beperkte voortgang op een substantieel deel van de door de Commissie gestelde 14 prioriteiten is het kabinet voorzichtig ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie om Bosnië en Herzegovina de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen. Het kabinet is van mening dat het toetredingsproces primair gebaseerd dient te blijven op merites. In essentie is het uitbreidingsbeleid van de EU geen geopolitiek instrument zoals de Commissie stelt en op basis van de uitbreidingsmethodologie ligt het toekennen van kandidaat-lidstaat-status niet in de rede. Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de geopolitieke overwegingen tegen de achtergrond van de Russische inval in Oekraïne en heeft het kabinet de sterk veranderde geopolitieke context alsmede de unieke geschiedenis en complexe staatsinrichting van Bosnië en Herzegovina meegenomen in de appreciatie van de aanbeveling. Het kabinet is het ermee eens dat de relatie met Bosnië en Herzegovina en de landen in de Westelijke Balkan verder geïntensiveerd dient te worden, mede omwille van de regionale stabiliteit.

Het krachtenveld in de Raad is nog volop in beweging. Een overgroot deel van de lidstaten lijkt voorstander van het toekennen van kandidaat-lidstaat-status. Ook in Bosnië en Herzegovina is er, nu de verkiezingen achter de rug zijn, mogelijk meer ruimte voor nieuw momentum. Het kabinet zal daarom in aanloop naar de Raad nauw optrekken met gelijkgezinden, het krachtenveld meewegen en voorkomen dat het geïsoleerd komt te staan. EU-eenheid en het intensiveren van de relatie met de landen in de Westelijke Balkan is in tijden van oorlog nog belangrijker dan voorheen. Het kabinet onderstreept evenwel de conclusie van de Commissie dat, alleen wanneer er duurzame voortgang is op alle 14 prioriteiten uit de Opinie van 2019, de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina kunnen starten. Hierop bestaan geen short cuts. Inzet van het kabinet is om dit, conform de conclusie van de Commissie, te blijven benadrukken.

Montenegro

Beoordeling Commissie

Montenegro blijft politiek gecommitteerd aan het EU-toetredingsproces, zoals gereflecteerd in de communicatie en beleidsbesluiten van de regering, aldus de Commissie. Hieronder valt ook de 100% aansluiting bij het GBVB. Echter, politieke polarisatie, instabiliteit van de regering en binnenlands-politieke spanningen hebben het besluit- en hervormingsproces vertraagd, met vertraging in de toetredingsonderhandelingen als gevolg. De Commissie is wel van mening dat er nog steeds een algemene balans is tussen voortgang op rechtsstaatsterrein en voortgang in andere hoofdstukken.

Volgens de Commissie heeft het vervullen van de interim benchmarks op rechtsstaatsterrein prioriteit voordat kan worden overgegaan tot het onder voorbehoud sluiten van hoofdstukken. Hierbij is het met name van belang dat Montenegro vorderingen maakt op het gebied van vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid, corruptiebestrijding en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Daarnaast dient Montenegro het functioneren en de geloofwaardigheid van de

rechterlijke macht te garanderen. Politieke stabiliteit en een constructieve opstelling van alle belanghebbenden is hiervoor noodzakelijk. Deze zou moeten leiden tot een stabiele regering en consensus in het parlement over de belangrijkste hervormingen om EU-integratie in de praktijk te versnellen, aldus de Commissie.

De Commissie uit zorgen over de paspoortregeling voor investeerders ('gouden paspoorten') die nog steeds van kracht is, ondanks eerdere beloften van Montenegro om hiermee te stoppen. Dit brengt risico's met zich mee t.a.v. het witwassen van geld, belastingontduiking, financiering van terrorisme, corruptie en infiltratie van de georganiseerde misdaad.

Kabinetsappreciatie

Montenegro blijft koploper van de regio in termen van 'preparedness' (om de verplichtingen van EU-lidmaatschap aan te gaan); alle onderhandelings-hoofdstukken met Montenegro zijn geopend. Tegelijkertijd is het kabinet het eens met de Commissie dat politieke polarisatie in Montenegro de besluitvorming over en implementatie van hervormingen de afgelopen periode heeft belemmerd. Desondanks boekte Montenegro positieve resultaten in de strijd tegen corruptie op hoger niveau en de georganiseerde misdaad. Op sommige hoofdstukken, o.a. economie en publieke aanbestedingen, wordt goede voortgang geboekt. Op de rechtsstaat scoort Montenegro iets beter dan vorig jaar, al blijft het ook op dit onderwerp slechts bij beperkte voortgang, onder andere door de val van twee regeringen het afgelopen jaar. Belangrijke justitiële hervormingen werden mede hierdoor niet doorgevoerd.

Positief is dat verschillende zeer relevante arrestaties en inbeslagnames in de strijd tegen corruptie op hoger niveau wel plaatsvonden. De banden tussen politiek en onderwereld kwamen hierdoor in de schijnwerpers te staan en de corrupte belangen van sommige invloedrijke personen werden direct geraakt. Ondanks deze positieve resultaten is meer nodig om het *trackrecord* in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad verder te versterken. Het is van belang dat de Montenegrijnse autoriteiten informatie over mogelijke banden tussen georganiseerde misdaad en politiek, maar ook delen van de strafrechtketen, strafrechtelijk onderzoeken.

Het kabinet verwelkomt de 100% aansluiting van Montenegro *bij* het GBVB, al gaat implementatie van sancties te traag. Het kabinet deelt de zorgen, ondanks eerdere beloften, over het voortzetten van de paspoortregeling voor investeerders (zgn. 'gouden paspoorten'). Dit brengt risico's mee m.b.t. witwassen, belastingontduiking, etc. Het kabinet zal Montenegro hierop blijven aanspreken.

Servië

Beoordeling Commissie

De Commissie meldt dat, terwijl Servië bleef volhouden dat EU-integratie het strategische doel is, het land ook nauwe relaties met Rusland bleef onderhouden. Sinds de opening van cluster 4, *Green Agenda and Sustainable Connectivity*, in december 2021 heeft Servië eerdere belangrijke constitutionele wijzigingen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder uitgewerkt, en daaruit voortvloeiende wetgeving aan de Venetië-Commissie voorgelegd. De verkiezingen van 3 april hebben geleid tot een meer pluralistische wetgevende macht. Echter, zowel de verkiezingsuitslagen als de formatie lieten lang op zich wachten. Dit heeft ook geleid tot een vertraagd hervormingsproces, inclusief gebrek aan vooruitgang op vrijheid van meningsuiting. De Commissie benadrukt het belang van een nieuwe regering die ferm gecommitteerd is aan het strategische EU-pad en de hervormingen.

De Commissie gaat in op de ontwikkelingen rondom de Europride-mars op 18 september jl. en meldt dat de oorspronkelijke route van Europride verboden werd door de Servische autoriteiten. Gevolg was dat het al dan niet plaatsvinden van de mars tot het laatste moment onzeker was. De

communicatie van de autoriteiten wordt daarbij tegenstrijdig genoemd. Uiteindelijk vond de mars plaats via een kortere route.

De aansluiting van Servië bij het GBVB is significant gedaald. Servië heeft tot op heden geweigerd EU-sancties tegen Rusland over te nemen. Een aantal verklaringen en acties van Servische regeringsvertegenwoordigers druiste lijnrecht in tegen EU-buitenlands beleid. De Commissie herhaalt dat de EU van Servië verwacht dat het opkomt voor gemeenschappelijke principes, waarden en veiligheid en dat het dringend de aansluiting bij het EU GBVB verbetert, inclusief verklaringen en restrictieve maatregelen, in lijn met het onderhandelingsraamwerk.

Voortgang van Servië ten aanzien van de rechtsstaatshervormingen en normalisatie van de relatie met Kosovo is essentieel en zal het tempo van het toetredingsproces blijven bepalen. De Commissie verzoekt Servië om zich in te zetten voor het creëren van een gunstig klimaat voor de totstandkoming van een juridisch bindende normalisatieovereenkomst met Kosovo. In aanvulling hierop zal Servië meer nadruk moeten leggen op proactieve en objectieve communicatie over de EU. De Commissie herhaalt dat Servië op technische gronden aan de benchmarks heeft voldaan om Cluster 3, *Competitiveness and Inclusive Growth*, te openen. De Commissie benadrukt hierbij dat een ondubbelzinnige committering van Servië aan zijn strategische doel van EU-integratie, zoals benoemd in het onderhandelingsraamwerk, essentieel is.

De Commissie stelt dat Servië effectief heeft samengewerkt met buurlanden en EU-lidstaten op het gebied van migratie, door onder meer door te gaan met de implementatie van haar strategie voor grensbeheer. Zoals benoemd in het rapport van 2021 over het visum-opschortingsmechanisme is het van belang dat Servië (en in mindere mate Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Noord-Macedonië) zich beter aansluit bij het EU-visumbeleid, met name betreffende derde landen die risico's voor de EU vormen op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid. Aansluiting bij EU-beleid is cruciaal voor het goed functioneren van het visumvrije regime van Servië, aldus de Commissie.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Servië het op het terrein van de voorbereidingen op het EU-lidmaatschap vrij goed doet op de meer technische hoofdstukken, maar op de essentiële *Fundamentals (Kopenhagencriteria)* moet het land inmiddels Montenegro, Albanië en Noord-Macedonië voor zich dulden. De conclusie van de Commissie dat afgelopen periode slechts beperkte voortgang is geboekt op de rechtsstaat is terecht. Servië heeft wat voortgang geboekt op implementatie van de aanpassingen aan de Constitutie, maar op het gebied van mediavrijheid en openbare aanbestedingen is er geen voortgang geboekt. Aanbevelingen van de Commissie van vorig jaar zijn niet geïmplementeerd.

Het kabinet vindt dit zorgelijk. De Commissie concludeert terecht dat Servië steviger dient op te treden in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, dat het de omgang met fundamentele rechten dient te verbeteren en het daartoe de benodigde politieke wil moet laten zien. Het kabinet betreurt de gebrekkige voortgang en hoopt dat de nieuwe regering een impuls zal geven aan het hervormingsproces.

De Commissie gaat weliswaar in op de ontwikkelingen rondom Europride maar vermeldt niet dat het tegenwerken van Europride een patroon reflecteert: de Servische autoriteiten gebruiken regelmatig veiligheidsargumenten om fundamentele rechten in te perken, zoals de vrijheid van vereniging. Deze 'zorgen' zijn het afgelopen jaar ook gebruikt om milieudemonstraties te verbieden. Ook heeft het verbod op de Pride de anti-lhbtq+ retoriek in Servië aangewakkerd. Het kabinet vindt dit een zorgelijke ontwikkeling.

Doordat Servië, ondanks grote druk van de EU, de sancties tegen Rusland niet heeft overgenomen is de aansluiting bij het GBVB teruggevallen tot 45%. Belgrado onderhoudt zeer nauwe banden met

China en Rusland. Servië heeft regelmatig contact met Russische officials die op de EU-sanctielijst staan en heeft een bilateraal protocol getekend met Rusland. Het kabinet vindt dit zeer zorgelijk en is van mening dat, zeker in tijden van oorlog, juist van een kandidaat-lidstaat meer verwacht mag worden. Het kabinet blijft Servië hierop aanspreken, zowel bilateraal als in EU-verband.

De Commissie is te scheutig met complimenten over migratiebeheer, zeker nu de EU met problemen wordt geconfronteerd door tekortschietende aansluiting op het EU-visumbeleid en Servië opnieuw een belangrijk migratie-transitland is geworden. Na diplomatieke druk vanuit de EU heeft Servië recent enkele maatregelen aangekondigd om de aansluiting bij het EU-visumbeleid te verbeteren. Het kabinet verwelkomt de Servische toezegging en zal de implementatie van de cruciale aansluiting bij het Europese visumbeleid nauwlettend volgen. Het vraagstuk komt binnenkort terug in de kabinetsappreciatie van het rapport van 2021 over het visumopschortingsmechanisme.

Het kabinet steunt met betrekking tot de EU-gefaciliteerde dialoog tussen Servië en Kosovo de oproep van de Commissie om toegewijd te blijven aan volledige implementatie van alle afspraken die door middel van de dialoog tot stand zijn gekomen. Gezien de recent opgelopen spanningen tussen Servië en Kosovo steunt het kabinet de oproep van Hoge Vertegenwoordiger Borrell aan beide partijen om zich te weerhouden van unilaterale acties die tot verdere spanningen zouden kunnen leiden. Het kabinet heeft kennisgenomen van de conclusie van de Commissie dat Servië op technische gronden heeft voldaan aan de benchmarks voor het openen van Cluster 3. Het openen van dit Cluster zou volgens het kabinet geen recht doen aan de belangrijke zorgen die er nog steeds zijn op het terrein van de rechtsstaat en fundamentele vrijheden.

Noord-Macedonië

Beoordeling Commissie

De Commissie stelt dat de lancering van de toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië op 19 juli van dit jaar een historische doorbraak was en het begin vormt van een nieuwe fase in de relatie tussen de EU en Noord-Macedonië. De Commissie is onmiddellijk na de eerste Intergouvernementele Conferentie (IGC) aan de slag gegaan met de initiële screeningsfase, de eerste stap in het onderhandelingsproces. Noord-Macedonië toont zich zeer gecommitteerd aan het screeningsproces, wat een soepel verloop van het proces zal versterken, aldus de Commissie. Voor Noord-Macedonië geldt dat een tweede IGC pas gehouden zal worden nadat een grondwetswijziging is doorgevoerd. Met deze wijziging worden de rechten van de Bulgaarse minderheid in de constitutie vastgelegd.

De Europese Commissie benadrukt dat de nieuwe status van onderhandelend kandidaat-lidstaat ook nieuwe verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Daarom verzoekt de Commissie het gehele politieke bestel en alle overheidsinstellingen in Noord-Macedonië om op constructieve wijze te blijven werken aan de EU-hervormingsprioriteiten, inclusief op de essentiële onderwerpen van de rechtsstaat, de aanpak van corruptie en het bestrijden van de georganiseerde misdaad. De Europese Commissie stelt dat Noord-Macedonië met een 100% score op aansluiting bij het EU GBVB op duidelijke wijze de strategische oriëntatie op de EU richt en zich als betrouwbare partner opstelt.

Met betrekking tot migratie stelt de Europese Commissie dat Noord-Macedonië een belangrijk transitland is voor irreguliere migranten. De samenwerking tussen Noord-Macedonië en verschillende naastgelegen EU-lidstaten als ook met Frontex is zeer constructief, aldus de Europese Commissie.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de bevindingen en aanbevelingen in het voortgangsrapport over Noord-Macedonië. In de meeste clusters is Noord-Macedonië 'moderately prepared' om de

verplichtingen van EU-lidmaatschap aan te gaan. Daarmee behoort het land tot de koplopers in de regio. Belangrijkste wapenfeit in 2022 betreft de 100% GBVB-aansluiting onmiddellijk na de Russische invasie in Oekraïne. Het kabinet vindt het een belangrijk signaal dat Noord-Macedonië onomwonden voor deze Euro-Atlantische koers kiest.

Het kabinet is net als de Commissie verheugd dat de eerste IGC met Noord-Macedonië heeft plaatsgevonden en het screeningsproces is begonnen. Het kabinet is van mening dat bilaterale kwesties de onderhandelingen niet verder dienen te belemmeren. Op de voor Nederland belangrijke 'Fundamentals' is het afgelopen jaar echter onvoldoende voortgang geboekt. Met name op het gebied van de rechtsstaat moet meer gedaan worden om de transparantie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verbeteren. Andere aandachtsgebieden zijn de achterblijvende hervorming van het openbaar bestuur en de aanpak van corruptie. Met name op het punt van de aanpak van corruptie moedigt het kabinet Noord-Macedonië aan om de aanbevelingen van de Anti-Corruptie Commissie op te volgen en pro-actiever strafrechtelijk onderzoek te doen naar misstanden.

Daarnaast zijn de aanbevelingen uit eerdere jaren met betrekking tot onder meer de kieswet, mediahervormingen en verbetering van het parlementaire toezicht op de veiligheidsdiensten in 2022 niet verder tot uitvoering gebracht en kan Noord-Macedonië meer doen op het terrein van grensbewaking en het tegengaan van mensensmokkel. Om deze reden had wat het kabinet betreft de toon van het rapport op enkele onderdelen kritischer gekund. Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat Noord-Macedonië het screeningsproces moet aangrijpen om het invoeren als ook de implementatie van hervormingen te versnellen. Dit is niet alleen een zaak van de politiek maar ook van de samenleving als geheel: politiek, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en burgers.

Tot slot deelt het kabinet een belangrijk zorg van de Commissie, namelijk de politieke polarisatie in Noord-Macedonië. Deze polarisatie heeft een verlamdend effect op het werk om EU-hervormingen door te voeren. Belangrijke wetsvoorstellen lopen steeds vaker vertraging op. Daarnaast blijft het aantal onvervulde posities bij onder meer het Constitutionele Hof, de Raad voor de Rechtspraak, de Anti-Discriminatiecommissie en de Mediaraad een punt van aandacht.

Albanië

Beoordeling Commissie

De Commissie ziet de lancering van de toetredingsonderhandelingen met Albanië ook als belangrijke doorbraak waarmee de EU-relatie met Albanië in een nieuwe fase terecht is gekomen. Albanië toont zich in hoge mate gecommitteerd aan het initiële screeningsproces, de eerste stap in het onderhandelingsproces, aldus de Commissie. Als huidig niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad met een 100% score op aansluiting bij het EU-GBVB toont Albanië zich een betrouwbare partner met een sterke strategische oriëntatie op de EU, aldus de Commissie.

De Commissie benadrukt dat de nieuwe status van onderhandelend kandidaat-lidstaat ook nieuwe verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Daarom roept de Commissie het gehele politieke bestel en alle overheidsinstellingen in Albanië om op constructieve wijze te blijven werken aan de EU-hervormingsprioriteiten, inclusief op de essentiële onderwerpen van de rechtsstaat, de aanpak van corruptie, het tegengaan van georganiseerde misdaad, bescherming van de vrijheid van meningsuiting, bescherming van eigendomsrechten en de rechten van minderheden. De Commissie roept Albanië op specifiek op het gebied van rechtsstaatontwikkeling, stappen vooruit te blijven zetten.

Met betrekking tot migratie stelt de Commissie dat het juridische raamwerk grotendeels in lijn is met het EU-acquis maar dat er wel updates nodig zijn met betrekking tot migratiemanagement en -coördinatie en dat Albanië het visumbeleid dient te stroomlijnen met dat van de EU.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet deelt de bevindingen van de Commissie dat Albanië voortgang heeft geboekt in het afgelopen jaar. Volgens de Commissie heeft Albanië in vergelijking met de andere Westelijke

Balkan-landen de meeste vorderingen gemaakt ten opzichte van 2021. In de mate van globale aansluiting bij het EU-*acquis* staat het land op de vierde plaats.

Over de hele linie bezien ziet het kabinet het voortgangsrapport als een realistische weergave van de huidige stand van zaken in Albanië. Het kabinet acht het relevant dat de Commissie ook belangrijke kritieken zoals de invoering van de fiscale amnestiewet en introductie van een 'gouden paspoorten-regeling' expliciet heeft opgenomen. Het kabinet is het eens met de Commissie dat deze regelingen risico's met zich meedragen op het gebied van veiligheid en corruptie die vermeden dienen te worden.

Ten aanzien van het gerechtelijk systeem, waar de nadruk vooral ligt op de capaciteiten van Albanese instituties, herkent het kabinet de geboekte voortgang, zoals in de doorlichting van de rechterlijke macht. Albanië zal moeten blijven werken aan een aantal structurele problemen, zoals het tegengaan van politieke invloed op het gerechtelijk systeem. Dit had wat het kabinet betreft nadrukkelijker benoemd mogen worden in het rapport.

De Commissie stelt dat er enige resultaten zijn behaald in de strijd tegen corruptie. Dit wordt door het kabinet onderschreven, al mag er meer worden verwacht. Met name het aantal veroordelingen op hoog niveau zou verder moeten stijgen. Het voortgangsrapport spreekt terecht van een gebrek aan voortgang op het terrein van mediavrijheid. Het kabinet onderschrijft dan ook de conclusie van de Commissie t.a.v. de noodzaak om de vrijheid van meningsuiting en onafhankelijke media te versterken. Nederland zet ook actief in op deze thema's binnen de bilaterale samenwerking met Albanië.

Met betrekking tot migratie schetst het rapport over het algemeen een helder beeld van de huidige tekortkomingen. Zo verwijst het naar de noodzaak voor Albanië om het visumbeleid verder te harmoniseren met het EU-visumbeleid. De bilaterale samenwerking op terugkeer verloopt goed. Voor een versterkt migratiebeleid acht het kabinet het echter van belang dat Albanië meer verantwoordelijkheid neemt inzake correcte doorverwijzing naar procedures voor internationale bescherming en inzake terugkeerakkoorden met derde landen. Daarnaast is het van belang om de gegevensuitwisseling voor het in kaart brengen van migratieroutes door de Westelijke Balkan te verbeteren om zo adequate acties te kunnen ondernemen.

Turkije

Beoordeling Commissie

Turkije is een kandidaat-lidstaat en blijft een belangrijke partner voor de EU op het terrein van migratie, het bestrijden van terrorisme, economie, handel, energie en transport concludeert de Commissie. Tegelijkertijd heeft het de negatieve trend waarbij Turkije zich verder af beweegt van de EU niet weten te keren, met serieuze terugval op het terrein van democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een dialoog over deze kwesties blijft een integraal onderdeel van de EU – Turkije relatie, zo stelt de Commissie. In juni 2019 herhaalde de Raad 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.

De Europese Raad (ER) riep in juni jl. Turkije op om het internationaal recht te respecteren en de situatie in de Oostelijke Middellandse Zee te de-escaleren. Ook wordt er van Turkije verwacht dat het actief de onderhandelingen over een eerlijke, allesomvattende en levensvatbare oplossing van de Cyprus-kwestie ondersteunt, in lijn met relevante VN-resoluties en EU-principes. In dit kader sprak de ER grote zorg uit over acties en verklaringen van Turkije en concludeerde de ER dat Turkije de soevereiniteit en territoriale integriteit van alle EU-lidstaten dient te respecteren.

Turkije is een belangrijk en betrouwbaar doorvoerland op het gebied van energie en heeft een wezenlijke rol gespeeld in de onderhandelingen tussen Rusland en Oekraïne en de graandeals in

juli, aldus de Commissie. De EU en Turkije profiteren van de douane-unie maar Turkije heeft de problemen m.b.t. de implementatie van de huidige douane-unie nog niet geadresseerd. De Commissie vindt dat Turkije de geïntensiverde dialoog over de douane-unie met de Commissie moet voortzetten om de *trade irritants* die een effect hebben op het goed functioneren van de unie te adresseren.

Tegelijkertijd sluit Turkije zich niet aan bij de restrictieve maatregelen van de EU tegen Rusland. Dit is een probleem, o.a. door het circuleren van goederen, inclusief *dual use* goederen, binnen de douane-unie met Turkije. Daarnaast heeft Turkije een *Memorandum of Understanding* getekend met Rusland om de handelsrelatie te bevorderen. De Commissie meldt dat de EU vastberaden is de effectiviteit van de restrictieve maatregelen tegen Rusland te beschermen.

De EU-Turkije Verklaring van maart 2016 levert nog steeds resultaten op en blijft het belangrijkste raamwerk voor de samenwerking op het gebied van migratie. Maar de terugkeer van Syriërs van de Griekse eilanden is nog niet hervat en irreguliere migratie naar Cyprus en Italië is sterk toegenomen, aldus de Commissie. Turkije heeft de zeer prijzenswaardige inzet om ongeveer vier miljoen vluchtelingen uit Syrië en andere landen op te vangen voortgezet. De EU heeft opnieuw financieel bijgedragen aan de opvang van vluchtelingen en steun voor gastgemeenschappen.

Kabinetsappreciatie

De zorgen van de Commissie over de gestage verslechtering in het functioneren van de rechtsstaat en de mensenrechtensituatie in Turkije deelt het kabinet. 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 van de leden Roemer en Segers (Kamerstuk 32 824, nr. 158). Verder zal het kabinet zich, conform de motie van de leden Van Ojik en Van den Hul (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1207) ervoor inzetten dat de steun aan mensenrechten-Ngo's tenminste op peil blijft.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen t.a.v. de recente introductie van een wet op desinformatie, waardoor door de Turkse autoriteiten als desinformatie gekwalificeerde uitingen strafbaar worden. Het kabinet acht het van belang dat de vrijheid van meningsuiting door deze wet niet verder in gevaar wordt gebracht.

Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet dat Turkije een kandidaat-lidstaat en een belangrijk buurland van de EU is, alsook een NAVO-bondgenoot. In de huidige geopolitieke situatie hecht het kabinet aan een goede band met Turkije, mede omdat er dan ook gesproken kan worden over zaken waarover Nederland en Turkije van mening verschillen.

De Commissie refereert terecht aan de actieve en unieke rol die Turkije op zich neemt zowel in de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland als ook rond het opzetten van de graandael die bijdraagt aan het voorkomen van een wereldwijde voedselcrisis. Zonder deze Turkse inspanningen waren deze deal en ook de uitwisseling van krijgsgevangenen waarschijnlijk niet of veel moeilijker van de grond gekomen. Tegelijkertijd steunt het kabinet de oproep van de EU aan alle kandidaat-lidstaten, dus ook Turkije, om zich aan te sluiten bij de EU-sancties tegen Rusland. Alertheid is geboden omdat er een risico is dat een aantal bedrijven zal trachten te profiteren van de situatie. Het kabinet vindt het positief dat Turkije in dialoog is met de Commissie over hoe eventuele sanctieomzeiling tegen te gaan.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat na een rustige, meer constructieve periode in de Oostelijke Middellandse Zee, de retoriek weer hoger is opgelopen en incidenten zijn toegenomen. Hierbij is het wel van belang dat Turkije, in vergelijking met eerdere jaren, relatieve terughoudendheid betracht op het vlak van verkennende activiteiten in betwiste wateren. Dit is betekenisvol i.h.k.v. de de-escalatie waar de EU op aandringt. Tegelijkertijd verwacht het kabinet dat Turkije het internationaal recht volledig respecteert.

Het kabinet is voorstander van de continuering van de EU-Turkije verklaring en daarmee ook van de financiële opvolging van de *Facility for Refugees in Türkiye* (FRIT). Het kabinet onderschrijft de grote inspanning die Turkije nog immer levert met opvang van bijna vier miljoen vluchtelingen en benadrukt dat Turkije hier terecht in wordt ondersteund. Het kabinet vindt het zorgelijk dat de steeds verder verslechterende economische situatie in Turkije en de aanloop naar de parlementaire en presidentiële verkiezingen in uiterlijk juni 2023, leiden tot oververhitting van het maatschappelijk- en politiek debat rondom de opvang van Syrische vluchtelingen. Het draagvlak voor de opvang en het beleid ten aanzien van vluchtelingen is meetbaar laag en Turkse politieke partijen spelen hierop in.

De minister van Buitenlandse Zaken,

W.B. Hoekstra