

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 390

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2021

Deze brief betreft het rapport inzake de voortgang van Roemenië met betrekking tot het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM) (documentnummer COM(2021)370, dat de Europese Commissie (hierna de Commissie) op 8 juni jl. heeft gepresenteerd. De Commissie heeft geen schriftelijk voortgangsrapport met betrekking tot het CVM gepubliceerd over Bulgarije. Het kabinet geeft in deze brief een reactie op het rapport over Roemenië en een toelichting over de stand van zaken met betrekking tot Bulgarije.

Toen Roemenië en Bulgarije in 2007 lid werden van de Europese Unie, is het CVM ingesteld om deze twee lidstaten bij te staan bij het aanpakken van de noodzakelijke hervormingen van de rechtsstaat, de bestrijding van corruptie en – in het geval van Bulgarije – de bestrijding van georganiseerde misdaad omdat er nog tekortkomingen bestonden op dat vlak. Voor Roemenië en Bulgarije betekent dit dat zij aan respectievelijk vier en zes ijkpunten moeten voldoen voordat het CVM kan worden beëindigd. Deze ijkpunten vormen de criteria waaraan de vooruitgang moet worden getoetst. De hervormingen moeten duurzaam en onomkeerbaar worden geïmplementeerd.

Op grond van de CVM-beschikkingen van Roemenië¹ en Bulgarije² dient de Commissie twee keer per jaar over de voortgang van beide landen te rapporteren, waaronder één keer door middel van een schriftelijk voortgangsrapport. De laatste rapportages werden in oktober 2019 gepubliceerd³. Voor wat betreft Roemenië stelt de Commissie in 2020 geen rapport te hebben gepubliceerd omdat de pandemie en nationale verkiezingen voortgang hebben bemoeilijkt. De monitoring van ontwikkelingen en dialoog met de Roemeense autoriteiten is wel voortgezet. De Commissie rapporteerde in juli 2020 mondeling aan de Raad. Voor wat betreft Bulgarije constateerde de Commissie in 2019 dat voldoende voortgang is geboekt onder het CVM. Verdere monitoring kan naar het oordeel van de Commissie onder de horizontale toetsingscyclus voor de rechtsstaat plaatsvinden, waarin alle lidstaten, inclusief Roemenië en Bulgarije, langs de rechtsstatelijke meetlat worden gelegd. Op basis van deze landenhoofdstukken voert de Raad Algemene Zaken sinds 2020 landenspecifieke rechtsstatelijkheidsdialogen, waarvoor vijf lidstaten per Voorzitterschap aan de beurt zijn.

¹ Beschikking 2006/928/EG

² Beschikking 2006/929/EG

³ Kamerstuk 23 987, nr. 375

Voortgangsrapportage Bulgarije, documentnummer COM(2019)498

Voortgangsrapportage Roemenië, documentnummer COM(2019)499

In deze brief wordt allereerst de analyse en beoordeling van de Commissie over Roemenië beschreven, gevolgd door een appreciatie van het kabinet. Vervolgens wordt de stand van zaken ten aanzien van Bulgarije besproken. Tot slot wordt de kabinetsinzet bij de behandeling in Raadskader gegeven.

1. Roemenië

Algemeen

Het rapport beschrijft de voortgang onder het CVM van oktober 2019 tot nu. Volgens de Commissie heeft de Roemeense regering het proces in 2021 een nieuwe impuls gegeven door zich in het regeerakkoord te committeren aan het vervullen van alle aanbevelingen onder het CVM. Ook wordt gewerkt aan het wegwerken van de terugval in de periode 2017-2019, die een resultaat was van het beleid van de toenmalige regering. De regering heeft daartoe eerste stappen gezet en wetsvoorstellen ingediend bij het Parlement. De conclusie van de Commissie is dat sinds het CVM-rapport van 2019 een positieve trend waar te nemen is en stelt dat op verschillende punten voortgang is geboekt. De voortgang is echter nog onvoldoende om het mechanisme te kunnen opheffen. De Roemeense regering en het Parlement worden aangemoedigd de goede voornemens om te zetten in concrete wetten en maatregelen. De verwachting van de Commissie is dat vele van de resterende aanbevelingen vervuld kunnen worden als de ingezette koers wordt gehandhaafd. De Commissie zal de voortgang blijven monitoren.

In haar rapportage bevestigt de Commissie ook dat het CVM pas kan worden afgeschaft als aan alle ijkpunten is voldaan. Hierbij wordt ook verwezen naar de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 18 mei 2021, waarin het Hof de bindende aard van de ijkpunten van het CVM voor Roemenië onderschrijft en oordeelt dat de CVM-beschikking juridische effecten sorteert voor Roemenië totdat deze wordt ingetrokken.

Ijkpunten en aanbevelingen

Voor Roemenië zijn de vier ijkpunten uitgewerkt in twaalf aanbevelingen daterend uit 2017 en acht additionele uit 2018.

Voor het eerste ijkpunt (onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en justitiële hervormingen), waar vijftien aanbevelingen onder vallen, oordeelt de Commissie dat op een aantal terreinen voortgang is geboekt. Zo is een nieuw hoofd aangesteld op het Nationale Anti-Corruptie Departement en zijn problematische beslissingen van de toenmalige regering, in de periode 2017-2019, met betrekking tot het straf- en strafprocesrecht een halt toegeroepen. Een groot aantal punten is evenwel onvoldoende geadresseerd. Er bestaan bijvoorbeeld nog steeds zorgen over de institutionele onafhankelijkheid van de Raad voor de Rechtspraak. Dit wordt mede geïllustreerd door een beperkt constructieve opstelling in de besluitvorming over het functioneren van de justitiële sector. Ook wordt kritisch gekeken naar het functioneren van de Justitiële Inspectie. Voor de aanbevelingen rondom justitiëwetgeving en wettelijke garanties voor rechterlijke onafhankelijkheid benadrukt de Commissie het belang van bovengenoemde uitspraak van het Europese Hof van Justitie en de aanbevelingen van de Venetië Commissie en de Raad van Europa's Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) om robuuste, stabiele

en duurzame oplossingen te vinden. Deze wetten liggen aan de basis van substantiële voortgang op het eerste ijkpunt. Afronding van de gestarte herziening van justitiëwetgeving en het wetboek van strafrecht- en strafprocesrecht is nodig om de verdere voortgang onder dit ijkpunt te kunnen meten.

Voor het tweede ijkpunt (het integriteitsraamwerk en het Nationaal Agentschap voor Integriteitsbewaking (ANI)) is vooruitgang waargenomen. Voor ijkpunt 3 (strijd tegen corruptie op hoog niveau) is vooruitgang, maar uitdagingen blijven bestaan zoals een tekort aan personeel en effecten van schadelijke wettelijke bepalingen die in 2018-2019 zijn aangenomen. Voor ijkpunt 4 (strijd tegen corruptie op alle niveaus) wordt vooruitgang geobserveerd tussen 2016 en 2020 op de anti-corruptie strategie. Deze strategie zag onder meer op het verbeteren van institutionele transparantie en effectiviteit van preventieve maatregelen. Tegelijkertijd wordt de noodzaak onderkend voor meer werk aan deze strategie om de aanbevelingen als afgerond te kunnen beschouwen. Een interne en externe evaluatie (door de OESO) van de strategie zijn momenteel gaande, met oog op de voorbereidingen van het ontwikkelen van een nieuwe strategie voor 2021-2025.

Appreciatie

Het kabinet acht het van belang dat de Commissie weer een voortgangsrapport heeft gepubliceerd. Dit is conform de verplichtingen van de Commissie op grond van de CVM-beschikking. Net als de vorige rapportage uit 2019 onderschrijft het kabinet de bevindingen van de Commissie in het CVM-rapport ten aanzien van Roemenië. Het rapport is enerzijds kritisch, anderzijds benoemt de Commissie een 'duidelijke positieve trend' die mede te danken is aan de welwillende opstelling van de nieuwe regering. Het standpunt van het kabinet dat het CVM niet eerder kan worden uitgefaseerd dan nadat aan alle ijkpunten is voldaan, blijft ongewijzigd, wat wordt bevestigd door de uitspraak van het Hof die ook door de Commissie wordt aangehaald.

De welwillende houding van de Roemeense regering is een positieve ontwikkeling en zal de komende tijd moeten worden vertaald naar concrete resultaten. Het kabinet hecht veel waarde aan onafhankelijkheid van de rechtelijke macht, hervormingen in de justitiële sector, integriteit en bestrijding van corruptie op alle niveaus. Jaarlijkse rapportage door de Commissie is van groot belang om voortgang op de ijkpunten en aanbevelingen te kunnen beoordelen.

2. Bulgarije

Algemeen

Voor Bulgarije is opnieuw geen rapport gepresenteerd. Eind 2019 constateerde de Commissie dat Bulgarije voldoende voortgang heeft geboekt onder het CVM om te voldoen aan de ten tijde van de EU-toetreding aangegane verplichtingen op het gebied van de rechtsstaat, bestrijding van corruptie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Wel dient Bulgarije volgens de Commissie te blijven werken aan het omzetten van deze verplichtingen in concrete wetgeving en verdere implementatie. Monitoring van de situatie in Bulgarije zou daarnaast, aldus de Commissie, plaatsvinden in het kader van de horizontale toetsingscyclus voor de rechtsstaat.

De Commissie heeft de CVM-beschikking met betrekking tot Bulgarije nog niet

ingetrokken. De Commissie is dan ook gehouden aan de verplichting om twee keer per jaar te rapporteren over de voortgang van Bulgarije ten aanzien van de ijkpunten, welke zijn onderverdeeld in aanbevelingen, van het CVM.

Appreciatie

Het kabinet is net als voorgaande jaren van mening dat het CVM voor Bulgarije pas kan worden beëindigd indien volledig is voldaan aan alle ijkpunten en aanbevelingen en de doorgevoerde hervormingen als duurzaam en onomkeerbaar kunnen worden beschouwd. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Bulgarije voldoende voortgang heeft geboekt niet.

Het kabinet betreurt het dan ook dat er geen rapportage is opgesteld. Zolang de Commissie de CVM-beschikking niet heeft ingetrokken, blijft de verplichting om twee keer per jaar te rapporteren bestaan. Bovendien kan uit de eerdergenoemde uitspraak van het Hof van Justitie worden opgemaakt dat voor de Bulgaarse situatie, waaraan een qua juridische systematiek gelijke CVM-beschikking ten grondslag ligt, net zo goed geldt dat de CVM-ijkpunten bindende werking hebben en dat het CVM juridische effecten sorteert voor Bulgarije totdat de beschikking is ingetrokken. In dit licht zou vervanging van het CVM door het qua aard en reikwijdte lichtere mechanisme van de toetsingscyclus van de rechtsstaat niet aan de orde zijn. Het CVM bevat specifieke ijkpunten en aanbevelingen, terwijl dat niet het geval is voor het Rechtsstaatrapport en de daarop gebaseerde dialoog in de Raad. Het Rechtsstaatrapport is gericht op een preventieve dialoog tussen lidstaten in de Raad Algemene Zaken, terwijl het CVM gericht is op het adresseren van tekortkomingen ten aanzien van de rechtsstaat, strijd tegen corruptie en strijd tegen georganiseerde misdaad die bij de twee lidstaten bij hun toetreden tot de Unie werden geconstateerd en die vandaag de dag niet volledig zijn verholpen. Daarbij komen de onderwerpen die beslagen worden onder beide niet één op één overeen. Met betrekking tot Bulgarije zijn nog steeds zorgen over de onafhankelijkheid van rechters en de rechtspraak en onvoldoende opbouw van een *track record* in de berechting van corruptiezaken. Enkele voorbeelden hiervan zijn het uitblijven van veroordelingen in belangrijke corruptiezaken als de miljoenenfraude met de KTB (in 2014 de vierde bank van Bulgarije) en, zoals bekritiseerd door de Venetië Commissie, de positionering van de procureur-generaal. Het is nog altijd niet mogelijk binnen het Bulgaars justitieel stelsel om de openbaar aanklager en zijn of haar plaatsvervangers strafrechtelijk te vervolgen. Ook het Bulgaarse landenrapport van het Europees Semester bevestigt zorgen over de rechtsstaat in Bulgarije. Daarnaast zijn er nog steeds zorgen over tekortkomingen in het Bulgaarse mediaklimaat en de gevolgen voor het adequaat functioneren van het justitiële apparaat.

Het kabinet zal de Bulgaarse regering aanmoedigen door te gaan met de hervormingen en het versterken van de rechtsstaat en daarbij aansporen zichtbare en concrete resultaten te laten zien. Tevens zal het kabinet zorgen blijven uitspreken over de actuele situatie op het gebied van rechtsstaat en corruptie. Ook zal het kabinet er bij de Commissie op aandringen te blijven rapporteren.

3. Behandeling van rapport in Raadskader

Het gepresenteerde CVM-rapport voor Roemenië is in Raadskader besproken. Het kabinet heeft zich met gelijkgezinde lidstaten ingezet voor een weerspiegeling van de voortgang en tekortkomingen ten opzichte van het CVM in Roemenië en Bulgarije in Raadsconclusies, waarbij bovenstaande appreciatie het uitgangspunt heeft gevormd. Ook heeft het kabinet samen met gelijkgezinden ten aanzien van Bulgarije benadrukt dat de Commissie een rapportageplicht heeft zolang het CVM niet is afgeschaft, en daarbij onderstreept dat er gezien de huidige ontwikkelingen zorgen blijven bestaan over de stand van de rechtsstaat in Bulgarije. Afschaffing van het CVM komt daarom te vroeg.

In lijn der verwachting zijn er geen Raadsconclusies vastgesteld vanwege het uitblijven van consensus. In het *Presidency's report*⁴ van de discussie in de Raadswerkgroep van 28 juni jl. wordt Roemenië opgeroepen de gemaakte vooruitgang te consolideren. Voor Bulgarije wordt herhaald dat de Commissie nog steeds van mening is dat het CVM kan worden afgeschaft voor Bulgarije. Sommige lidstaten scharen zich hierachter, terwijl andere lidstaten, waaronder Nederland, de Commissie aansporen te blijven rapporteren over het CVM zolang dit van kracht is.

Roemenië en Bulgarije hebben in de jaren sinds hun toetreding tot de EU een aantal hoopgevende hervormingen doorgevoerd. Een goed functionerende rechtsstaat, met voldoende instrumenten om corruptie en georganiseerde misdaad aan te pakken, is essentieel voor goede onderlinge samenwerking tussen EU-lidstaten en voor het goed functioneren van de Unie, waaronder de interne markt. Daarom blijft het van groot belang om deze landen in bilateraal en Europees verband te bewegen om zich blijvend in te zetten voor rechtsstatelijke hervorming.

De minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

⁴ Delegates Portal 10349/21