

Vergaderjaar 2021–2022

**23 987**

## **Lidmaatschap van de Europese Unie**

**Nr. 391**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

Op 19 oktober jl. presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket<sup>1</sup>. Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid omvat het pakket voortgangsrapportages over Montenegro, Servië, Noord-Macedonië, Albanië, Kosovo, Bosnië-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.

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 waarbij het kabinet zelf, o.a. via het rechtsstatelijkheidsnetwerk in de regio, een actieve rol speelt door monitoring en het leveren van 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 consequenties hieraan zoals deze in het toetredingskader voorhanden zijn, tevens conform bovengenoemde 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 het kabinet inzake EU-ondersteuning voor een gedetailleerde hervormingsagenda voor de landen op de Westelijke Balkan.

Ook zal deze appreciatie informatie verschaffen over de stand van zaken t.a.v. de voortgang van de relatie met Turkije en de vernieuwing van de EU-Turkije Verklaring, zoals toegezegd door minister Kaag tijdens het Commissiedebat Raad Algemene Zaken van 16 juni jl. (Kamerstuk 35 393, nr. 44) Tevens vormt deze appreciatie de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over de algemene mededeling

<sup>1</sup> 2021 Communication on EU Enlargement Policy (europa.eu)

en de landenrapportages die de Raad naar verwachting in december 2021 zal aannemen.

### **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 2006.

### **Nieuwe methodologie**

Op 14 februari 2020 ging uw Kamer de kabinetsappreciatie toe van de door de Commissie voorgestelde herziening van de uitbreidingsmethodologie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511). De nieuwe methodologie werd door de Raad in maart 2020 verwelkomd. Het kabinet ziet de nieuwe methodologie als een belangrijke stap in de goede richting en verwelkomt de grotere nadruk op hervormingen van de rechtsstaat, het openbaar bestuur en de economie zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie. Door het expliciet maken van het belang van de rechtsstaat als basis voor een stabiel democratisch systeem wordt gegarandeerd dat kandidaat-lidstaten niet toetreden tot de EU totdat het democratisch fundament in deze landen solide is. Verder wordt voortgang op andere terreinen nog sterker gekoppeld aan voortgang op rechtsstaatsterrein. Het proces is gefaseerd: zonder voldoende stappen op het terrein van de rechtsstaat worden er geen andere hoofdstukken gesloten en is er dus geen voortgang in de onderhandelingen. Daarnaast is het proces omkeerbaar en sluit de duidelijke taal over conditionaliteit goed aan bij de Nederlandse strikt en fair benadering ten aanzien van EU-uitbreiding. De nieuwe methodologie komt in deze voortgangsrapportages terug. Zo staat het *Fundamentals Cluster* centraal in alle voortgangsrapporten en zijn de rapporten ingedeeld via de nieuwe clustersystematiek. Ook is er meer aandacht voor de politieke comittering 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.

### **Landenrapportages**

#### Montenegro

##### *Beoordeling Commissie*

Montenegro heeft ingestemd met het toepassen van de herziene uitbreidingsmethodologie op de lopende onderhandelingen met het land. De eerste Intergouvernementele Conferentie (IGC) met Montenegro heeft inmiddels ook via de herziene methodologie plaatsgevonden op 22 juni 2021. Tijdens deze IGC heeft de Raad politieke sturing gegeven aan het toetredingsproces met als doel het vervullen van de interim benchmarks op rechtsstaatsterrein. De volgende IGC met Montenegro zal, in lijn met de nieuwe methodologie, plaatsvinden na de publicatie van het uitbreidingspakket en de hier op volgende raadsconclusies.

In Montenegro is de politieke comittering aan het strategische doel van EU-integratie consistent, inclusief voortdurende volledige aansluiting bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

De Commissie is van mening dat er 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 naar het onder voorbehoud sluiten van andere hoofdstukken. Hierbij is het met name van belang dat Montenegro stappen zet op het gebied van vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid, corruptiebestrijding en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, zonder eerdere resultaten op justitierrein terug te draaien. De Commissie constateert dat belangrijke justitiële hervormingen in Montenegro gestagneerd zijn en een doorslaggevende politieke committering op alle niveaus in de overheid, het parlement en de rechterlijke macht noodzakelijk is om het gebrek aan voortgang op de interim benchmarks op te lossen.

#### *Kabinetsappreciatie*

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 appreciatie van de Commissie op enkele kernonderdelen van het *Fundamentals Cluster* is nagenoeg hetzelfde als vorig jaar. Echter, de Commissie stelt voor het eerst vast dat er geen voortgang is met betrekking tot de rechtspraak. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Daarnaast maakt het kabinet zich, net als de Commissie, zorgen over de polarisatie, de zware economische terugval naar aanleiding van COVID-19 en de voortdurende politieke impasse waar Montenegro zich sinds de machtswissel eind vorig jaar in bevindt.

Hoewel de politieke ommezwaai ook heeft geleid tot concrete stappen en er sprake is van nieuw politiek momentum om corruptie en georganiseerde misdaad te bestrijden, hebben politieke instabiliteit en capaciteitsgebrek feitelijk ook een halt toegeroepen aan verschillende hervormingen binnen de rechtspraak. Daarnaast heeft het kabinet zorgen over de snelle veranderingen binnen het O.M. en de politie waarbij niet alle aanbevelingen van de Venetië-Commissie geïmplementeerd worden. Het kabinet is van mening dat er sprake is van beginnende trackrecords op het gebied van de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, maar dat verdere resultaten nodig zijn. Daarnaast onderschrijft het kabinet de conclusie van de Commissie dat het nu zaak is dat Montenegro zich concentreert op het vervullen van de interim benchmarks op rechtsstaats-terrein.

#### Servië

##### *Beoordeling Commissie*

De eerste IGC met Servië i.h.k.v. de herziene methodologie heeft ook plaatsgevonden op 22 juni 2021. Tijdens deze IGC is de weg voorwaarts naar het openen van clusters gedefinieerd, gebaseerd op de verwachte voortgang op het terrein van de rechtsstaat. De volgende IGC met Servië zal, in lijn met de nieuwe methodologie, plaatsvinden na de publicatie van het uitbreidingspakket en de hier op volgende raadsconclusies.

De Servische regering heeft EU-integratie als zijn strategische doel bestempeld en gaf prioriteit aan EU-gerelateerde hervormingen, met name op het terrein van belastingen en energie. Servië blijft daarnaast volgens de Commissie een belangrijke partner in GVDB-missies en de aansluiting bij het GBVB is gestegen van 56% naar 61%. Verdere inspanningen worden hierop verwacht. Servië heeft zich geëngageerd aan de dialoog met Kosovo. Servië zal dit moeten blijven doen en zal moeten

bijdragen aan een allesomvattende en juridisch bindende normalisatie-overeenkomst met Kosovo. Volgens de Commissie is er nu, in lijn met het onderhandelingsraamwerk, een balans tussen de voortgang op rechtsstaatsterrein en de normalisatie van de relatie met Kosovo, en voortgang in andere hoofdstukken. De Commissie constateert een hernieuwde committering aan de hervormingen in Servië, met plannen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, inclusief d.m.v. constitutionele hervormingen die in een afrondende fase zitten. Tegelijkertijd zal Servië de hervormingen op het terrein van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de strijd tegen corruptie en georganiseerde criminaliteit, het bevorderen van mediavrijheid en de nationale omgang met oorlogsmisdaden moeten voortzetten, versnellen en verdiepen. De voortgang van Servië ten aanzien van de rechtsstaatshervormingen en de normalisatie van de relatie met Kosovo is essentieel en zal het tempo van het toetredingsproces blijven bepalen. In aanvulling hierop zal Servië meer nadruk moeten leggen op proactieve en objectieve communicatie over de EU. De Commissie verwelkomt dat Servië de benchmarks heeft vervuld om Cluster 3 (*Competitiveness and Inclusive Growth*) en Cluster 4 (*Green Agenda and Sustainable Connectivity*) te openen en doet de aanbeveling om deze Clusters te openen. De Commissie ondersteunt de ambitie van Servië om zo snel als mogelijk nieuwe clusters te openen, gebaseerd op verdere voortgang in de hervormingen.

#### *Kabinetsappreciatie*

Het kabinet is van mening dat het voortgangsrapport het beginnende nieuwe momentum in het hervormingsproces in Servië goed weerspiegelt. Binnen het *Fundamentals Cluster* werden de afgelopen periode soms jarenlange vertragingen weggewerkt en actiepunten afgevoerd. Waar de Commissie in voorgaande jaren – terecht – nog van «geen voortgang» sprak met betrekking tot rechtspraak en mediavrijheid, stelt de Commissie nu dat op alle kernonderwerpen; bestuur, rechtspraak, corruptie, georganiseerde misdaad en media, sprake is van «beperkte voortgang».

Het kabinet beschouwt deze ontwikkelingen als voorzichtig positief, en is van mening dat er met name op het gebied van corruptiebestrijding en mediavrijheid veel meer moet gebeuren. Het kabinet verwelkomt de grotere betrokkenheid van de Servische regering bij de hervormingen, maar implementatie op kernpunten blijft selectief. Zo is van een overtuigend trackrecord van vervolgingen op het gebied van *high-level* corruptie en georganiseerde misdaad nog geen sprake. Hier zal het kabinet op blijven toezien. Het kabinet is van mening dat Servië een grotere inspanning dient te leveren ten aanzien van normalisatie van de relatie met Kosovo. Daarnaast bleef de polarisatie van politiek en samenleving onveranderd, en bleven haatdragende boodschappen, o.a. in het politieke debat en m.b.t. het oorlogsverleden, deel uitmaken van het politieke discours. Het kabinet blijft zich zorgen maken over de selectieve wijze waarop Servië het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid volgt. Het kabinet is van mening dat van Servië meer verwacht moet worden op het terrein van de rechtsstaat en fundamentele rechten.

Tegelijkertijd deelt het kabinet de analyse van de Commissie dat er op het gebied van grondwetsherziening, o.a. bedoeld om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken, voortgang kan worden geconstateerd, zeker in vergelijking met voorgaande jaren. De hernieuwde Servische betrokkenheid bij de rechtsstaatshervormingen kan in het kader van de herziene uitbreidingsmethodologie beloond worden met het instemmen met een bescheiden stap in de toetredingsonderhandelingen met Servië.

Dit past bij de Nederlandse strikt en fair benadering t.a.v. het uitbreidingsproces en helpt om druk op Servië te houden om te hervormen. Het openen van twee clusters, zoals door de Commissie voorgesteld, is wat het kabinet betreft te optimistisch. Voortgang in het toetredingsproces is immers afhankelijk van voortgang op het terrein van de rechtsstaat. Het openen van twee Clusters zou geen recht doen aan de belangrijke zorgen die er in de praktijk nog steeds zijn op het terrein van de rechtsstaat en fundamentele vrijheden. Gezien het toenemende belang van samenwerking met Servië op energieterrein, ook vanuit geopolitiek oogpunt, ligt het in de rede om t.a.v. Cluster 4, *Green Agenda and Sustainable Connectivity*, waar het hoofdstuk energie onderdeel van is, bescheiden stappen te zetten.

#### Noord-Macedonië

##### *Beoordeling Commissie*

De Commissie stelt dat het cruciaal is dat de EU-lidstaten de discussie over de onderhandelingsraamwerken voor Noord-Macedonië en Albanië concluderen zonder verdere vertraging en dat de eerste IGC's met Albanië en Noord-Macedonië z.s.m. plaatsvinden onder het Sloveense voorzitterschap. De vertraging in de officiële lancering van de EU-toetredingsonderhandelingen heeft een negatieve invloed op de geloofwaardigheid van de EU.

De Commissie stelt dat Noord-Macedonië zich blijvend heeft gecommitteerd aan het versterken van de democratie en de rechtsstaat en voortgang heeft geboekt op terreinen als de preventie en aanpak van corruptie, bescherming van fundamentele vrijheden en de aanpak van georganiseerde misdaad en terrorismebestrijding. Noord-Macedonië sluit zich in 96% van de gevallen aan bij het EU GBVB.

##### *Kabinetsappreciatie*

Het kabinet is van mening dat het voortgangsrapport over Noord-Macedonië aantoont dat Noord-Macedonië overwegend positieve voortgang blijft boeken. Op de voor Nederland belangrijke terreinen van rechtsstaat, de strijd tegen corruptie, overheidsadministratie en de aanpak van georganiseerde misdaad is wederom voortgang geboekt. Belangrijke aandachtspunten voor de komende periode zijn het implementeren van de aanbevelingen van de Venetië-Commissie voor kiesstelselhervormingen, het versterken van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en onafhankelijke media en het doorvoeren van de voorgestelde hervormingen om de justitiële instellingen te versterken. Daarnaast is het in de ogen van het kabinet van belang dat de onderzoeken van de *State Commission for the Prevention of Corruption (SCPC)* naar vermeende zaken van nepotisme en ongewenste politieke inmenging bij het aannemen van ambtenaren voor de publieke sector worden doorgezet en de daaruit volgende aanbevelingen worden opgevolgd.

Het kabinet betreurt het dat de eerste IGC met Noord-Macedonië nog niet heeft plaats kunnen vinden vanwege de blokkade door Bulgarije van het onderhandelingsraamwerk voor Noord-Macedonië en steunt de pogingen van het voorzitterschap om een oplossing te bewerkstelligen. Het kabinet is van mening dat Noord-Macedonië wederom voortgang heeft geboekt op het terrein van de rechtsstaat. De eerste IGC met Noord-Macedonië kan wat het kabinet betreft plaatsvinden zodra er overeenstemming is over het onderhandelingsraamwerk.

## Albanië

### *Beoordeling Commissie*

Net als ten aanzien van Noord-Macedonië stelt de Commissie dat het cruciaal is dat de EU-lidstaten de discussie over de onderhandelingsraamwerken voor Noord-Macedonië en Albanië concluderen zonder verdere vertraging en dat de eerste IGC's met Albanië en Noord-Macedonië z.s.m. plaatsvinden onder het Sloveense voorzitterschap. De vertraging in de officiële lancering van de EU-toetredingsonderhandelingen heeft een negatieve invloed op de geloofwaardigheid van de EU.

Albanië sluit zich nog steeds in alle gevallen aan bij het GBVB. De voortgang van Albanië op het terrein van electorale hervormingen en voortdurende goede resultaten in de implementatie van belangrijke rechtsstaathervormingen hebben volgens de Commissie de conclusie dat het land de voorwaarden voor de eerste IGC heeft vervuld onderbouwd. Met de aanstelling van drie nieuwe rechters in het Constitutionele Hof heeft het Hof het noodzakelijke quorum bereikt om plenaire sessies te houden en werd het Hof volledig operationeel, waarmee het de gerelateerde, nog openstaande voorwaarde voor de eerste IGC vervulde. Het land zal nu de committering aan de hervormingsagenda, inclusief rechtsstaathervormingen, moeten vasthouden.

### *Kabinetsappreciatie*

Het kabinet onderschrijft de conclusies van de Commissie op hoofdlijnen maar is van mening dat deze op sommige punten iets te positief zijn. Hoewel aantoonbare voortgang is geboekt op het terrein van justitiële hervormingen, gaat het rapport naar mening van het kabinet onvoldoende in op de grote, structurele uitdagingen waar Albanië voor staat zoals het gebrek aan magistraten als gevolg van de intensieve doorlichting, de aanhoudende inefficiënties in het rechtssysteem en de achterstand van 36.000 zaken bij de Hoge Raad.

De eerste stappen in de totstandkoming van een trackrecord in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en corruptie zijn wat het kabinet betreft gezet, o.a. met de veroordeling van de voormalig hoofdofficier van justitie. Maar Albanië zal nog moeten bewijzen dat er politieke wil is om grote criminelen en corrupte hoge functionarissen serieus aan te pakken en te berechten. Het kabinet acht het positief dat er verbetering zichtbaar is op het gebied van samenwerking met internationale partners. De (operationele) samenwerking met Nederland, mede als gevolg van de plaatsing van een permanente Nederlandse politie liaison op de ambassade, is sterk verbeterd.

Op basis van het rapport *Update on the Republic of Albania* van 12 mei jl. concludeerde de Commissie dat Albanië voldoet aan de voorwaarden zoals gesteld in de Raadsconclusies van maart 2020. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat Albanië op deze voorwaarden voldoende voortgang heeft geboekt, zoals ook uiteengezet in de kabinetsappreciatie van het rapport die uw Kamer ontving op 4 juni 2021<sup>2</sup>. In het kader van de door het kabinet gehanteerde strikt en fair benadering ten aanzien van EU-uitbreiding kan de eerste IGC met Albanië wat het kabinet betreft plaatsvinden zodra er overeenstemming is over het onderhandelingsraamwerk. Het kabinet betreurt het dat de eerste IGC met Albanië nog niet heeft plaatsgevonden vanwege de blokkade door Bulgarije van

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 23 987, nr. 389

het onderhandelingsraamwerk voor Noord-Macedonië en steunt de pogingen van het voorzitterschap om een oplossing te bewerkstelligen.

## Kosovo

### *Beoordeling Commissie*

De Commissie beschrijft een instabiel en bewogen politiek jaar, waarin Kosovo te maken kreeg met drie regeringswisselingen en het aftreden van een president. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot beperkte mogelijkheden om EU- hervormingen door te voeren. Desondanks heeft de nieuwe regering van Albin Kurti die in maart 2021 is aangetreden zich met hernieuwde energie aan de noodzakelijk hervormingen gecommitteerd. De regering Kurti heeft volgens de Commissie de eerste stappen in de goede richting gezet. Zo is de tweede fase van de *European Reform Agenda* (stappenplan voor Stabilisatie en Associatie-hervormingen) goedgekeurd alsook de strategie voor de verdere versterking van de rechtstaat. De Commissie betoogt dat Kosovo zich nog in een vroegtijdig stadium bevindt in de ontwikkeling naar een goed functionerend rechtsstaatsysteem en dat er beperkte voortgang is geboekt in het doorvoeren van justitiële hervormingen. Het rechtsproces verloopt langzaam en is inefficiënt en kwetsbaar voor beïnvloeding. De Commissie ziet enige voortgang ten aanzien van dit probleem met het aannemen van de eerder genoemde strategie voor de versterking van de rechtstaat.

De Commissie constateert dat er geen voortgang is geboekt in de door de EU gefaciliteerde dialoog over de normalisering van de relatie tussen Servië en Kosovo. Voortgang in de dialoog is voor beide landen cruciaal en noodzakelijk om stappen te blijven zetten op het pad richting EU-lidmaatschap. Kosovo heeft zich geëngageerd in de dialoog met Servië. Kosovo zal dit op constructieve wijze moeten blijven doen in de onderhandelingen over een allesomvattende en juridisch bindende normalisatie-overeenkomst met Servië om snel en concrete resultaten te boeken.

In het rapport wordt vastgesteld dat de Commissie in juli 2018 bevestigde dat Kosovo aan de voorwaarden voor visumliberalisatie heeft voldaan. In maart 2019 steunde het Europees Parlement het voorstel van de Commissie voor visumliberalisatie voor Kosovo. Het voorstel ligt bij de Raad en moet volgens de Commissie met urgentie worden behandeld.

### *Kabinetsappreciatie*

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat met het aantreden van de regering Kurti in maart 2021 de EU hervormingsagenda weer centraal is komen te staan en een stap in de goede richting is gezet om de hiervoor benodigde hervormingen door te voeren. Dit is van belang, temeer omdat het kabinet de constatering van de Commissie deelt dat tot nu toe daadwerkelijk geboekte voortgang beperkt is gebleven op belangrijke onderwerpen zoals de versterking van de rechtstaat, het tegengaan van corruptie, de aanpak van georganiseerde misdaad en de bescherming van fundamentele vrijheden. Het is nu tijd om belangrijke stappen vooruit te zetten. Zo acht het kabinet het van belang dat Kosovo een duurzaam en gedegen trackrecord ten aanzien van de bestrijding van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad opbouwt. Hierbij is het essentieel dat vervolging, berechting en detentie van hooggeplaatsten (zowel in politiek, bestuur als bedrijfsleven) in corruptie- en georganiseerde misdaadzaken ook plaatsvindt. Het kabinet juicht het toe dat de nieuwe regering de strijd tegen corruptie door hooggeplaatsten en georganiseerde misdaad als prioriteit heeft bestempeld en moedigt de regering aan in de komende

periode concrete en substantiële stappen te zetten. Dit is nodig voor de opbouw van een serieus en gedegen trackrecord op genoemde terreinen.

Het kabinet kan pas instemmen met het invoeren van visumvrijheid voor Kosovaarse burgers wanneer er sprake is van dit trackrecord en er uiteraard blijvend aan de overige voorwaarden is voldaan. Het kabinet is van mening dat ten aanzien van normalisatie van de relatie met Servië, Kosovo een grotere inspanning dient te leveren.

### Bosnië-Herzegovina

#### *Beoordeling Commissie*

De Commissie stelt dat Bosnië en Herzegovina op vrijwel geen enkel terrein substantiële voortgang heeft geboekt en dat het uitblijven van hervormingen in enkele gevallen zelfs het risico met zich meebrengt dat er achteruitgang plaats zal vinden. Daarbij is de Grondwet van Bosnië en Herzegovina als gevolg van de uitspraken in de zaak Sejdic-Finci en andere gerelateerde zaken niet in overeenstemming met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Commissie doet een oproep aan de *Inter Agency Working Group* (IAWG) om met voorstellen te komen voor de noodzakelijke grondwet- en verkiezingsstelselwijzigingen die recht doen aan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Op het terrein van de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en het beschermen van mediavrijheid heeft geen voortgang plaatsgevonden waarbij het uitblijven van resultaten in de aanpak van corruptie een terrein is waar het gevaar van achteruitgang dreigt.

De Commissie benadrukt in haar rapportage het belang van voortgang t.a.v. de implementatie van de 14 prioriteiten uit de Opinie die in mei 2019 verscheen en in december dat jaar werd bekrachtigd door de Raad. De Commissie constateert dat polariserende retoriek en politieke strijd voortgang ten aanzien van de 14 prioriteiten heeft belemmerd. De implementatie van de noodzakelijke hervormingen die uit de 14 prioriteiten voortvloeien vormen een voorwaarde voor voordracht van Bosnië en Herzegovina als kandidaat-lidstaat. Bosnië en Herzegovina sluit zich nog maar in 42% van de gevallen van alle gevallen aan bij het EU GBVB, dit is een sterke daling t.o.v. 2020 toen de Commissie nog rapporteerde dat Bosnië en Herzegovina zich in 70% van de gevallen aansloot bij het EU GBVB.

Het ontbreken van een duurzaam migratie- en asielsysteem heeft geleid tot een humanitaire crisis in december 2020. Bosnië-Herzegovina heeft inmiddels de migratie-inzet verbeterd en zal zich moeten richten op het verbeteren van effectieve coördinatie t.a.v. migratie op alle niveaus.

#### *Kabinetsappreciatie*

Het kabinet deelt de conclusies van de Commissie over het achterwege blijven van voortgang op de hervormingsprioriteiten voor Bosnië en Herzegovina. Uit het landenrapport voor Bosnië en Herzegovina blijken volgens het kabinet zorgelijke ontwikkelingen die volgens het kabinet sterker verwoord hadden kunnen worden in de rapportage. Politieke instrumentalisering van etnische tegenstellingen, inclusief doelbewuste blokkade van het politieke proces in het land, vormt een majeur risico voor Bosnië en Herzegovina. Er wordt geen voortgang geboekt bij de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad, waarbij het kabinet de oproep van de Commissie aan Bosnië en Herzegovina om direct actie te ondernemen om belangenverstremming bij publieke aanbestedingen aan te pakken ondersteunt.



Het kabinet deelt de bevindingen van de Commissie dat op het gebied van fundamentele rechten er geen voortgang heeft plaatsgevonden. Constitutionele en kieswethervormingen om gelijke rechten van burgers te waarborgen laten op zich wachten. Belangrijke aandachtspunten voor de komende periode zijn in de ogen van het kabinet het implementeren van alle 14 prioriteiten uit de Opinie van de Commissie en het doorvoeren van de grondwet- en kieswethervormingen, conform de uitspraken van het EHRM. Het kabinet betreurt het dan ook om te constateren dat juist op deze belangrijke terreinen concrete voortgang is uitgebleven.

## Turkije

### *Beoordeling Commissie*

Turkije is een belangrijke partner voor de EU, en een kandidaat-lidstaat. De leden van de ER concludeerden in maart dat, mits de Turkse de-escalatie in de Oostelijke Middellandse Zee zou worden voortgezet en Turkije zich constructief zou opstellen, de Europese Unie bereid is om, in het kader van het positieve spoor, de samenwerking met Turkije op een aantal gebieden van gemeenschappelijk belang op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze te intensiveren. In deze context hebben er *high-level dialogues* plaatsgevonden over klimaat, migratie en veiligheid en zal er binnenkort een *high-level dialogue* plaatsvinden over gezondheid.

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. Turkije heeft de zeer prijzenswaardige inzet om ongeveer vier miljoen vluchtelingen uit Syrië en andere landen op te vangen voortgezet. De Commissie concludeert dat in het algemeen het aantal illegale grensovergangen tussen Turkije en de EU nog steeds significant lager is dan voor de EU – Turkije Verklaring. Echter, er zijn problemen met de implementatie van de Verklaring omdat Turkije sinds maart 2021 unilateraal heeft geweigerd om mee te werken aan de terugkeer van irreguliere migranten en afgewezen asielzoekers van de Griekse eilanden. De EU heeft de financiële steun voor de vluchtelingen- en gastgemeenschappen in Turkije voortgezet. De Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) heeft 6 miljard euro gemobiliseerd, waarvan inmiddels 4,2 miljard uitgegeven is via meer dan 100 projecten. De Commissie geeft aan dat zij heeft voorgesteld om een additioneel pakket van 3 miljard euro te alloceren voor de periode 2021 – 2023, in aanvulling op de 0,5 miljard euro overbruggingsfinanciering van 2020.

Turkije heeft de negatieve trend om zich verder te verwijderen van de Europese Unie niet gekeerd, met serieuze achteruitgang op het gebied van democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. EU-leiders hebben in juni tijdens de Europese Raad benadrukt dat het aanpakken van politieke partijen, mensenrechtenverdedigers en de media een terugslag vormen voor de naleving van de mensenrechten in Turkije en in strijd zijn met Turkije's verplichtingen op het gebied van democratie, de rechtsstaat en vrouwenrechten. De Europese Raad heeft in maart en juni dit jaar bevestigd dat dialoog over mensenrechten en de rechtsstaat een integraal onderdeel van de betrekkingen tussen de EU en Turkije blijft.

Ook heeft Turkije de problemen m.b.t. de implementatie van de huidige douane-unie nog niet geadresseerd, ondanks de geïntensiverde betrokkenheid van de Commissie. De ratificatie van het Parijs Akkoord over klimaatverandering wordt verwelkomd en de Commissie ziet uit naar samenwerking met Turkije op het terrein van de Europese *Green Deal*.

Het toenemend assertieve buitenlands beleid van Turkije is nog steeds niet in lijn met de EU-prioriteiten i.h.k.v. het GBVB en bredere EU-belangen, met name door de interventies en steun voor militaire operaties in de meeste van de omliggende regionale conflicten. Een dialoog in goed vertrouwen en het blijvend afzien van unilaterale acties is een absolute voorwaarde voor een stabiele en veilige omgeving in de Oostelijke Middellandse Zee en in de ontwikkeling van een coöperatieve en wederzijds bevorderlijke EU-Turkije relatie. Ook heeft de EU de unilaterale stappen en de aankondigingen gemaakt door de Turkse president en de leider van de Turks-Cypriotische gemeenschap op 20 juli 2021 over het verder heropenen van Varosha sterk veroordeeld. De EU heeft opgeroepen tot het terugdraaien van alle stappen in relatie tot Varosha sinds oktober 2020.

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 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2027). De Commissie stelt vast dat de onderliggende feiten waarop deze conclusie is gebaseerd nog immer van toepassing zijn. Niettemin zijn de dialoog en samenwerking met Turkije geïntensiveerd in 2021.

#### *Kabinetsappreciatie*

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 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 wil middels deze appreciatie ook informatie verschaffen over de stand van zaken t.a.v. de voortgang van de relatie met Turkije en de vernieuwing van de EU-Turkije Verklaring zoals toegezegd door minister Kaag tijdens het Commissiedebat Raad Algemene Zaken van 16 juni jl. Het kabinet is van mening dat de EU-Turkije Verklaring een effectief middel is in het tegengaan van irreguliere migratie. Een vernieuwing van de EU-Turkije Verklaring uit maart 2016 is niet aan de orde. Voor het kabinet blijft de effectieve uitvoering van de EU-Turkije Verklaring uit 2016 het uitgangspunt. Daarnaast is het van belang dat de financiering van de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) wordt voortgezet. Zowel de EU als Turkije hebben baat bij een effectieve uitvoering van de afspraken i.h.k.v. de Verklaring, 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 onderschrijft de zorgen over het optreden van Turkije in de regio en is van mening dat de Turkse terugtrekking van schepen uit de Oostelijke Middellandse Zee, hervatting van de Grieks-Turkse dialoog, en positievere retoriek jegens de EU bemoedigend is, en benadrukt tegelijkertijd dat het van belang is dat deze positieve stappen geconsolideerd worden. Daarnaast constateert het kabinet dat geen voortgang is geboekt tijdens de door de VN gefaciliteerde besprekingen over de Cyprus-kwestie. Het kabinet steunt de ER-conclusies van maart en juni waarin wordt opgeroepen tot een alomvattende oplossing van de Cyprus-kwestie op basis van bestaande veiligheidsraadsresoluties.

Het kabinet vindt dat het positieve spoor van intensivering van de samenwerking met Turkije conditioneel dient te zijn aan voortdurend en geïntensiveerd positief gedrag van Turkije. Het kabinet hecht er daarom bijzonder belang aan dat de ER opnieuw concludeerde dat de rechtsstaat en de mensenrechten in Turkije een kernpunt van zorg blijven. Mede op Nederlands aandringen benoemde de ER in juni dit jaar expliciet dat het aanpakken van politieke partijen, mensenrechtenverdedigers en de media een terugslag vormen voor de naleving van de mensenrechten in Turkije en in gaan tegen Turkije's verplichtingen ten aanzien van democratie, rechtsstaat en vrouwenrechten (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1721). De leden van de ER herhaalden dat een dialoog over mensenrechten en de rechtsstaat een integraal onderdeel van de betrekkingen tussen de EU en Turkije blijft.

Het kabinet zal zich inspannen om in de toekomstige discussie over het mandaat en onderhandelingsrichtsnoeren voor de modernisering van de douane-unie duidelijke afspraken te maken over de voortgang die nodig is op het terrein van de rechtsstaat in relatie tot handelsbetrekkingen met Turkije. Indien de gesprekken over modernisering van de douane-unie echt van start gaan is dit voor de EU een kans om, naast de op belangen gebaseerde samenwerking met Turkije, opnieuw rechtsstaatselementen aan de dialoog met Turkije toe te voegen met als doel om vorderingen te zien op de rechtsstaat en democratie in Turkije, ter versterking van de democratie.

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 en blijft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.P.M. Knapen