
Vergaderjaar 2017–2018

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 219

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

Hierbij bied ik u de kabinetsappreciatie aan van de strategie van de Europese Commissie inzake een geloofwaardig uitbreidingsperspectief voor en versterkt engagement met de Westelijke Balkan.

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

Strategie voor de Westelijke Balkan: waarden omarmen, voorwaarden vervullen

Inleiding

Op 6 februari 2018 presenteerde de Europese Commissie een strategie inzake een geloofwaardig uitbreidingsperspectief voor en versterkt engagement met de Westelijke Balkan.¹ De strategie herbevestigt de strikte conditionaliteit van het EU-toetredingsproces, waarschuwt dat meer inzet van de landen nodig is om de vereiste diepgaande en duurzame hervormingen te realiseren, identificeert acties waarmee de EU de Westelijke Balkan in dit hervormingsproces kan ondersteunen en signaleert implicaties voor de EU van eventuele toekomstige toetreding van nieuwe lidstaten.

Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen van de strategie en 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 adequaat uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006.²

Ferm en fair engageren met de Westelijke Balkan

De strategie herbevestigt het staande «strikt en fair» uitbreidingsbeleid. De Commissie onderstreept dat de Westelijke Balkan deel uitmaakt van Europa en herhaalt het EU-perspectief van deze landen als vastgesteld door de Europese Raad in Thessaloniki in 2003. Dit Europees perspectief is in het eigen politiek, veiligheids- en economisch belang van de Unie, aldus de Commissie. Het is in de woorden van de Commissie een geostrategische investering in een stabiel, sterk en verenigd Europa, het is een krachtig instrument om democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten te bevorderen en het is een drijfveer voor transformatie in de regio. Het uitbreidingsbeleid moet in de visie van de Commissie deel uitmaken van de bredere strategie voor een versterkte Unie in het jaar 2025. Het perspectief dat nieuwe leden in 2025 klaar zouden zijn om toe te treden tot de Unie is volgens de Commissie extreem ambitieus. De Westelijke Balkanlanden moeten hun inspanningen flink opschroeven, vitale hervormingen doorvoeren en hun politieke, economische en sociale transformatie voltooien. Het toetredingsproces is meer dan een technisch proces, het is een fundamentele keuze op basis van fundamentele waarden, aldus de Commissie. Daarmee blijft het toetredingsproces gebaseerd op het principe van eigen verdienste en volledig afhankelijk van de objectieve voortgang die elk land boekt bij het vervullen van de voorwaarden.

Geloofwaardige inzet en hervormingen vereist

De Commissie herhaalt dat de landen van de Westelijke Balkan pas kunnen toetreden tot de Unie wanneer aan alle voorwaarden is voldaan. Daarvan is op dit moment geen sprake. De rechtsstaat moet significant worden versterkt, structurele kwesties moeten worden aangepakt voordat de landen functionerende markteconomieën zijn die kunnen concurreren op de interne markt en onderlinge geschillen moeten worden opgelost. De

¹ Zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

² Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 329.

implementatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten en het *alignment* met het EU-acquis moeten beter. De Commissie benadrukt dat EU-lidmaatschap een keuze is, en dat er hierover geen sprake kan zijn van ambiguïteit bij politici in de regio.

De meest urgente kwestie die de Westelijke Balkanlanden moeten adresseren zijn de hervormingen op het gebied van rechtsstaat, fundamentele rechten en goed bestuur, aldus de Commissie. Deze hervormingen vormen immers het belangrijkste ijkpunt van het EU-toetredingsproces. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor het verzekeren van de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiency van het gerechtelijk systeem, de strijd tegen corruptie, effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad, de implementatie van wetten ter bescherming van fundamentele rechten, en het beter functioneren van de democratische instellingen en hervormingen van het openbaar bestuur. Alle belanghebbenden moeten bij deze hervormingen en het beleidsproces worden betrokken.

De Commissie benadrukt ook dat de Westelijke Balkanlanden meer moeten doen om concurrerende economieën te worden. Structurele problemen zoals inefficiënte markten, lage productiviteit, beperkte toegang tot financiering, onduidelijke eigendomsrechten en de omslachtige regelgeving moeten worden aangepakt. De structurele hervormingen als omschreven in de Economische Hervormingsprogramma's moeten rigoureuus worden uitgevoerd. De regionale verbindingen moeten worden verbeterd, onder meer door volledige uitvoering van het Energiegemeenschapsverdrag, het Transportgemeenschapsverdrag en de EU-regelgeving voor de gezamenlijke luchtvaartmarkt.

De Commissie stelt verder dat goed nabuurschap en regionale samenwerking essentieel zijn voor voortgang van de respectieve landen in het EU-toetredingsproces. Het is – 25 jaar na het einde van de Joegoslavië-oorlog – tijd om het verleden achter zich te laten door verzoening te waarborgen en openstaande geschillen op te lossen. De politieke leiders moeten daarbij hun verantwoordelijkheid nemen en het goede voorbeeld geven door af te zien van verklaringen of acties die interetnische spanningen in de hand werken en door nationalistische retoriek actief tegen te gaan. Het proces van *transitional justice* moet worden vervolmaakt, onder meer door volledige samenwerking met het Mechanisme voor Internationale Strafhoven en de Kosovo-rechtbank. Bilaterale geschillen moeten volledig zijn opgelost voorafgaand aan toetreding tot de Unie, aldus de Commissie. Een alomvattende, juridisch bindende normalisatieovereenkomst is urgent en cruciaal voor voortgang van Servië en Kosovo in hun respectieve toetredingstrajecten.

Voor wat betreft volgende stappen in het toetredingsproces, benadrukt de Commissie dat de landen zelf de snelheid bepalen op basis van hun eigen vorderingen bij het vervullen van de voorwaarden. Montenegro en Servië zijn de voorlopers in het toetredingsproces en moeten nog zeer grote stappen zetten voordat zij klaar zijn voor toetreding. De Commissie is bereid aanbevelingen voor het openen van de toetredingsonderhandelingen met Macedonië en Albanië te doen wanneer aan de voorwaarden is voldaan. De Commissie zal een *avis* ten aanzien van de lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina voorbereiden zodra het land alle vragen van de Commissiequestionnaire volledig heeft beantwoord. Kosovo moet zich nu eerst richten op implementatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst en normalisatie van de relatie met Servië.

Versterkt EU-engagement

De Commissie benadrukt dat voortgang in het toetredingsproces in de handen van de Westelijke Balkan zelf ligt. De EU moet geloofwaardig, ferm en fair blijven en haar beleid ter ondersteuning van het transformatieproces verder uitbouwen. De Commissie lanceert een actieplan met zes kerninitiatieven om het hervormingsproces in de regio te ondersteunen op gebied van rechtsstaat, veiligheid en migratie, socio-economische ontwikkeling, transport- en energieverbindingen, een digitale agenda en regionale verzoening en goed nabuurschap. De Commissie stelt verder voor de deelname van Westelijke Balkanlanden aan informele Raden en, waar opportuun, aan technische comités en Commissiewerkgroepen uit te breiden en GBVB- en GVDB-dialogen te verdiepen.

Met het kerninitiatief ter versterking van de rechtsstaat wordt onder meer ingezet op de ontwikkeling door alle Westelijke Balkanlanden van actieplannen voor rechtsstaathervormingen. De evaluatie van de hervormingen zal worden versterkt, onder meer door adviesmissies en *peer reviews*. De Commissie bepleit waarneming van rechtszaken in corruptie- en georganiseerde misdaadzaken in de Westelijke Balkan. Ook zal meer gebruik worden gemaakt van de *leverage* die de onderhandelingsraamwerken met Servië en Montenegro bieden.

Het kerninitiatief ter versterking van het engagement op het terrein van veiligheid en migratie beoogt de politie- en justitiesamenwerking bij bestrijding van georganiseerde misdaad, terrorisme en gewelddadig extremisme te versterken alsook de samenwerking op gebied van grensbeheer en migratiebeheer te verbeteren, o.a. door intensivering van de strijd tegen irreguliere migratie en mensensmokkel, het bevorderen van Gezamenlijke Onderzoeksteams en het sluiten van statusovereenkomsten met het Europese Grens- en Kustwachtagentschap.

Het kerninitiatief ter ondersteuning van socio-economische ontwikkeling wil enerzijds de investeringen in de regio vergroten en anderzijds meer focus op werkgelegenheid en sociaal beleid leggen. Daartoe wil de Commissie onder meer het Westelijke Balkan Investeringsraamwerk binnen het Instrument voor Pre-accessiesteun (IPA) uitbreiden, de totstandkoming van een Regionale Economische Ruimte ondersteunen, de handel tussen de EU en de Westelijke Balkan bevorderen, meer aandacht leggen op sociale en werkgelegenheidshervormingen en de bijdrage vanuit Erasmus+ verhogen.

Een vierde kerninitiatief is gericht op toename van de transport- en energieverbindingen binnen de regio en met de EU. De Commissie stelt voor dat de verplichtingen uit de (bestaande) Energiegemeenschap moeten worden nagekomen en pleit daarnaast voor het uitbreiden van alle dimensies van de Energie-Unie naar de Westelijke Balkan.

De Commissie zal een digitale agenda voor de Westelijke Balkan lanceren, met een routekaart voor het verlagen van *roaming* kosten, ondersteuning voor de uitrol van breedband en ontwikkeling van de digitale gemeenschap, met speciale aandacht voor *eGovernment*, *eProcurement*, *eHealth* en digitale vaardigheden.

Met het kerninitiatief inzake regionale verzoening en goed nabuurschap zal onder meer *transitional justice*, inzet ten aanzien van vermiste personen, en in aanvulling op onderwijs ook samenwerking op het gebied van cultuur, jeugd en sport worden ondersteund.

De Commissie onderstreept dat de Unie sterker en meer solide moet zijn, voordat zij kan uitbreiden. De Commissie kondigt in dit kader mededelingen aan over het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en een effectiever mechanisme om systematische bedreigingen van de rechtsstaat in EU-lidstaten aan te pakken (bijvoorbeeld via de toetredingsverdragen). Ook bepleit de Commissie garanties dat nieuwe lidstaten de toetreding van een buurland in de Westelijke Balkan niet kunnen blokkeren. De Commissie zal in de toekomst ruim voor toetreding een impact assessment presenteren van mogelijke gevolgen van toetreding op belangrijke beleidsterreinen zoals landbouw, cohesiebeleid en het budget.

Voor de uitvoering van de Westelijke Balkan strategie zal binnen het bestaande pretoetredingsbudget meer geld worden vrijgemaakt. Voor 2018 heeft de Commissie 1 miljard euro ter beschikking. Om de absorptiecapaciteit in de kandidaat-lidstaten te verbeteren, bepleit de Commissie een meer stapsgewijze verhoging van fondsen die een (kandidaat-)lidstaat vanuit het Instrument voor Pre-accessiesteun (voor toetreding) en het Structuurfonds (na toetreding) ter beschikking worden gesteld. De Commissie zal de conditionaliteit van EU-steun versterken. Verder geeft de Commissie aan dat in de onderhandelingen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader rekening moet worden gehouden met de toetredingsvoorbereidingen.

De Commissie kondigt tenslotte aan de strategische communicatie over de EU-inzet in de Westelijke Balkan in zowel de betrokken landen als in de Unie zelf te zullen uitbreiden.

Kandidaten moeten waarden omarmen en voorwaarden vervullen

Het kabinet stelt tevreden vast dat de Commissie in haar strategie vasthoudt aan een toetredingsproces dat strikt en fair is, gebaseerd op conditionaliteit, vastgestelde criteria en het principe van eigen verdienste. Het noemen van het jaartal 2025 als perspectief voor mogelijke toetreding van Montenegro en Servië door de Commissie staat hiermee echter op gespannen voet. Streefdata voor toetreding kunnen er immers toe leiden dat niet de criteria, maar de genoemde datum het doel wordt. Het kabinet benadrukt dat stappen in het toetredingsproces alleen genomen kunnen worden als de kandidaat aan alle daarvoor geldende voorwaarden heeft voldaan. Dat geldt voor het openen van toetredingsonderhandelingen met Macedonië of Albanië, dat geldt voor het voorbereiden van een *avis* over de lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina. Het is goed dat de Commissie klare taal spreekt over de tekortkomingen in de Westelijke Balkanlanden en de duidelijke boodschap geeft dat de landen hun lot in eigen handen hebben en hun inspanningen aanzienlijk moeten opschroeven om aan de voorwaarden te voldoen. Het kabinet acht het positief dat de Commissie met een groot aantal voorstellen komt om de Westelijke Balkan beter te helpen bij het hervormingsproces. Stabiliteit in de buurlanden van de Unie is om tal van redenen van essentieel belang voor de EU en Nederland, onder andere met het oog op het tegengaan van irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit. De op grond van de toetredingscriteria noodzakelijke hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, democratisering en goed bestuur en de daarmee samenhangende verbetering van de socio-economische omstandigheden in de regio zijn daarmee ook in ons eigen belang. Het kabinet blijft dan ook gecommitteerd aan het toetredingsperspectief van de Westelijke Balkan en zal zich ook bilateraal blijven inzetten om de landen te ondersteunen in dit belangrijke hervormingstraject.

De Commissie stelt terecht dat de rechtsstaatshervormingen de kern van het toetredingsproces vormen. De kandidaten moeten de Europese waarden volledig omarmen door onomkeerbare hervormingen op dit terrein te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van mediavrijheid. Het kabinet kan zich dan ook vinden in de voorstellen van de Commissie om de steun aan deze hervormingen op te schroeven. Gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren heeft samenwerking op het terrein van veiligheid en migratie aan belang gewonnen. Het kabinet staat positief tegenover de Commissievoorstellen op dit terrein. De werkloosheid in de landen van de Westelijke Balkan is hoog, met name onder jongeren. Het verbeteren van de socio-economische omstandigheden is dan ook van belang voor het toekomstperspectief van de bevolking van de Westelijke Balkan en om irreguliere migratie tegen te gaan. Het kabinet kan de acties die de Commissie op dit terrein voorstelt steunen. Het kabinet steunt ook plannen zoals de uitbreiding van de Energieunie naar de Westelijke Balkan en het aanpakken van administratieve knelpunten en grensbarrières in het kader van het verbeteren van de transport- en energieverbindingen. Hetzelfde geldt voor het voornemen van de Commissie een digitale agenda voor de Westelijke Balkan te ontwikkelen. Het kabinet kan zich volledig vinden in het standpunt van de Commissie dat de Unie geen instabiliteit zal importeren. Het is essentieel dat onderlinge geschillen worden opgelost. De Commissie hecht in het kader van regionale verzoening en goed nabuurschap terecht belang aan berechting van oorlogsmisdaden en *transitional justice*. Het Kosovo tribunaal en de EULEX-missie, die in Kosovo gerechtelijke capaciteit helpt op te bouwen, hebben hier ook een belangrijke rol.

Het kabinet verwelkomt het Commissie-voornemen om acties uit de strategie te financieren binnen het bestaande budget van het Instrument voor Pre-accessiesteun (IPA) in het huidige Meerjarig Financieel Kader. Anders dan de Commissie ziet het kabinet gezien de stand van het toetredingsproces geen reden om in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader het budget voor preaccessie te verhogen, integendeel. Het kabinet kan wel de introductie van een stapsgewijze verhoging van pretoetredingssteun vóór toetreding in combinatie met een initiële verlaging van EU-middelen ná toetreding steunen om de nodige absorptiecapaciteit in (kandidaat-)lidstaten te garanderen. Het kabinet juicht toe dat de Commissie de conditionaliteit bij het verstrekken van fondsen zal versterken. Ook onderschrijft het kabinet het nut om in de Westelijke Balkan strategischer te communiceren over de waarden waarvoor de Unie staat, het huiswerk dat de landen moeten doen en de inzet die de Unie zich getroost om de landen bij dit belangrijke hervormingsproces te ondersteunen. Het kabinet steunt tenslotte het voornemen van de Commissie te zijner tijd speciale arrangementen ten aanzien van de nationale talen van toekomstige lidstaten vast te stellen. Dit zal bijdragen aan een werkbare Unie.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat niet alleen de kandidaat-lidstaten, maar ook de Unie zelf klaar moet zijn alvorens nieuwe lidstaten kunnen toetreden. Het kabinet benadrukt dat het draagvlak voor toekomstige uitbreidingen van de Unie mede zal afhangen van de mate waarin de (potentiële) kandidaat-lidstaten op lidmaatschap zijn voorbereid. Het kabinet steunt de Commissie in haar streven naar meer efficiëntie en consistentie in de implementatie van het GBVB en deelt de visie dat hiertoe mogelijkheden moeten worden verkend. Het kabinet wijst er evenwel op dat voor eventuele uitwerking van voorstellen tot het gebruik van gekwalificeerde meerderheid bij stemming v.w.b. GBVB-onderwerpen eenparigheid van stemmen vereist zal zijn onder EU-lidstaten. Het Nederlandse standpunt zal nader bepaald worden na ontvangst en bestudering van de mededeling hierover. Het kabinet onderschrijft het

belang van verbeterde handhaving van rechtsstaatsnormen, zowel in de Unie zelf als in de (potentiële) kandidaat-lidstaten, en wacht de Commissievoorstellen ter zake af. Het kabinet hecht eraan dat ingrijpende besluiten zoals uitbreiding van de Unie met unanimiteit genomen worden; daarbij mag geen onderscheid gemaakt worden tussen oude en nieuwe lidstaten. Het kabinet is positief over het Commissieplan om ruim voor toetreding van een nieuwe lidstaat een impact assessment op te stellen.

Eerste rapport onder het visumopschortingsmechanisme

Het kabinet hecht eraan uw Kamer te informeren over het eerste rapport onder het visumopschortingsmechanisme, in het bijzonder over de bevindingen ten aanzien van Albanië. In de Kamerbrief van 18 december 2017³ werd Uw Kamer naar aanleiding van berichtgeving over criminaliteit vanuit Albanië in Amsterdam en Rotterdam geïnformeerd over een breder spectrum aan maatregelen en belangen, waaronder de optie van een beroep op de noodremprocedure. Hierbij is geconstateerd dat een zorgvuldige afweging van de diverse korte en lange termijn belangen en resultaten geboden is. Op 20 december jl. heeft de Commissie het eerste rapport onder het visumopschortingsmechanisme gepubliceerd.⁴ De Commissie concludeert in het rapport dat alle Westelijke Balkanlanden, waaronder Albanië, nog altijd voldoen aan de visumliberalisatievoorwaarden. Het aantal asielaanvragen van Albanese in de EU is gedaald met 28% in de eerste helft van 2017. Daarnaast is er een uitstekende samenwerking van Albanië op het vlak van terugkeer van asielzoekers (129% in 2016). De Commissie erkent de inspanningen die Albanië tot dusver gedaan heeft om irreguliere migratie aan te pakken, maar benoemt tevens een aantal punten waarop Albanië bijkomende actie moet ondernemen, o.a. op het terrein van grensoverschrijdende criminaliteit en irreguliere migratie.

Tegen die achtergrond en de analyse van de Commissie is er onvoldoende draagvlak in de EU om de noodremprocedure in te roepen. Wel blijft onverkort de noodzaak bestaan voor effectieve aanpak van de geconstateerde problemen. Nederland blijft in de bilaterale contacten het belang van effectieve samenwerking met Albanië met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit en terugkeer van asielzoekers benadrukken. De Albanese autoriteiten stellen zich meewerkend op en werken intensief samen met Nederlandse autoriteiten. Voor Nederland was de daling in het aantal asielaanvragen nog scherper dan het EU-gemiddelde: van 1.664 aanvragen in 2016 naar 365 in 2017. Wat de grensoverschrijdende criminaliteit betreft, zijn er inspanningen van beide kanten om de samenwerking te versterken. Tevens blijft het kabinet bij de Commissie aandacht vragen voor de zorgen die in Nederland spelen, en heeft het de Commissie verzocht actief te blijven monitoren op de voorwaarden voor visumliberalisatie.

³ Zie Kamerstukken 29 911 en 30 573, nr. 177.

⁴ Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf.