

---

Vergaderjaar 2017–2018

---

**23 987**

**Lidmaatschap van de Europese Unie**

**Nr. 243**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Hierbij bied ik u de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2018 aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2018

### Inleiding

Op 17 april 2018 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket.<sup>1</sup> Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid omvat het pakket voortgangsrapportages van alle kandidaat-lidstaten (Turkije, Montenegro, Servië, Macedonië en Albanië) en potentiële kandidaat-lidstaten (Bosnië-Herzegovina en Kosovo).

Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het uitbreidingspakket van de Commissie en beoordeelt de voortgang die de (potentiële) kandidaat-lidstaten het afgelopen jaar hebben gemaakt en de mate waarin deze landen op de lidmaatschapsverplichtingen zijn voorbereid. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad naar verwachting op 26 juni 2018 zal aannemen.

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 adequaat uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006.<sup>2</sup>

### Uitbreidingsstrategie 2015 – implementatie

In 2015 presenteerde de Commissie in een overkoepelende mededeling een uitbreidingsstrategie voor de resterende termijn van deze Commissie (2014–2019).<sup>3</sup> Deze strategie blijft van kracht. In een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid geeft de Commissie een overzicht van de voortgang in implementatie van deze strategie, trekt conclusies en doet aanbevelingen. Uitgangspunt blijft dat het EU-uitbreidingsbeleid een investering is in vrede, veiligheid, welvaart en daarmee stabiliteit in Europa. Het biedt economische kansen voor zowel de EU als voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten. De Commissie houdt vast aan een toetredingsproces dat strikt en fair is, gebaseerd op conditionaliteit, vastgestelde criteria en het principe van eigen verdienste. Een krachtig commitment aan fundamentele hervormingen blijft essentieel wil een land lid worden van de Unie. De Commissie benadrukt dat toetredingsonderhandelingen een lange termijn proces en geen doel op zichzelf zijn, maar onderdeel van een breder proces van modernisering en hervormingen. De Commissie onderstreept dat de regeringen in de betreffende landen het hervormingsproces tot hun eigen politieke agenda moeten maken. Het draagvlak voor toekomstige uitbreidingen van de Unie zal immers mede afhangen van de mate waarin de (potentiële) kandidaat-lidstaten op lidmaatschap zijn voorbereid. De Westelijke Balkan strategie van 6 februari jl.<sup>4</sup> biedt een historische kans om de toekomst van de Westelijke Balkan aan de Europese Unie te verbinden, aldus de Commissie. De landen in de regio moeten nu vastberaden handelen door kordate en onomkeerbare stappen in hun transformatieproces te zetten. In het bijzonder zijn hervormingen op het vlak van de rechtsstaat en de

<sup>1</sup> Zie voor het volledige pakket [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en).

<sup>2</sup> Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 329.

<sup>3</sup> Zie Kamerstuk 23 987, nr. 154.

<sup>4</sup> Zie Kamerstuk 23 987, nr. 219.

fundamentele rechten, democratische instituties, openbaar bestuur en de economie noodzakelijk.

Het kabinet acht deze uitgangspunten en aanpak in lijn met het Nederlandse «strikt en fair» beleid. Stabiliteit in de buurlanden van de Unie is van essentieel belang voor de EU en Nederland, onder andere met het oog op het tegengaan van irreguliere migratie, grensoverschrijdende criminaliteit en etnische spanningen in de regio. De op grond van de toetredingscriteria noodzakelijke hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, democratisering, goed bestuur en de economie in de uitbreidingslanden zijn daarmee ook in ons eigen belang. Daar komt bij dat door verbetering van het economisch bestuur en de economische ontwikkeling in deze landen nieuwe kansen kunnen ontstaan voor het Nederlandse bedrijfsleven. Gelet op deze overwegingen blijft het kabinet gecommitteerd aan het toetredingsproces en zal zich ook bilateraal blijven inzetten om landen te ondersteunen in dit belangrijke hervormingstraject. Het kabinet onderstreept dat dit een lang proces is waarbij daadwerkelijke toetreding vooralsnog voor geen van de landen aan de orde is. Het kabinet zal daarbij vasthouden aan de strikte voorwaarden. Die zijn immers de belangrijkste positieve prikkel tot vergaande hervormingen gebleken.

Ten aanzien van de implementatie van de in 2015 gepresenteerde uitbreidingsstrategie stelt de Commissie dat hervormingen op het gebied van rechtsstaat, fundamentele rechten en goed bestuur de meest prangende kwestie blijven in alle uitbreidingslanden. Deze hervormingen vormen immers het belangrijkste ijkpunt van het EU-toetredingsproces. De uitbreidingslanden moeten de fundamentele waarden van de EU volledig omarmen. Dit vergt een maatschappelijke transformatie.

Voortgang ten aanzien van de rechtsstaat blijft ongelijkmatig in de uitbreidingslanden, aldus de Commissie. Corruptie blijft wijdverspreid ondanks inzet om wetgevende en institutionele kaders in lijn te brengen met EU-standaarden; de landen moeten corruptie met wortel en tak uitroeien en elementen van overname en controle van het staatsapparaat door politieke partijen (*state capture*) elimineren. De Commissie schrijft dat de invloed van georganiseerde misdaad in de uitbreidingslanden groot blijft. Een concreet en duurzaam *track record* ter bestrijding van corruptie, witwassen van geld en georganiseerde misdaad moet met voorrang worden opgebouwd. De EU heeft de operationele samenwerking ter bestrijding van terrorisme geïntensiveerd. Nationale en regionale structuren kunnen effectiever worden gemaakt om concrete resultaten te boeken ten aanzien van het voorkomen van gewelddadig extremisme, wapensmokkel, terrorismefinanciering, tegengaan van witwassen, informatiedeling en anti-radicaliseringsbeleid. Ook is het van belang databeschermingsstandaarden in lijn te brengen met EU-standaarden, zodat samenwerkingsovereenkomsten met Eurojust kunnen worden afgesloten.

Fundamentele rechten zijn, aldus de Commissie, grotendeels opgenomen in de wetgeving van de Westelijke Balkanlanden, maar meer inzet is nodig om volledige implementatie te garanderen. In Turkije heeft de verslechtering van de mensenrechtensituatie zich sinds de mislukte coup poging voortgezet. De Commissie noemt als belangrijke aandachtspunten in de uitbreidingslanden de verbetering van de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijkheid van de media, het garanderen van de rechten van vrouwen, kinderen en minderheden, en het verbeteren van de situatie in gevangenen en het in lijn met EU-standaarden brengen van de rechten van verdachten, veroordeelden en slachtoffers.

De Commissie uit zorgen over het functioneren van democratische instituties in een aantal landen. Er zijn ernstige zorgen over de proportionaliteit van maatregelen onder de noodtoestand in Turkije die de bevoegdheden van het parlement hebben ingeperkt. Ook kaart de Commissie de vergaande constitutionele hervormingen aan, die volgens de Raad van Europa onvoldoende «checks and balances» garanderen en de scheiding der machten in gevaar brengen. In de Westelijke Balkan wordt de rol van de parlementen ondermijnd door onvoldoende politieke dialoog, excessief gebruik van parlementaire noodprocedures en afwezigheid van constructief engagement door partijen. De Commissie meldt echter ook positieve ontwikkelingen. Zo heeft het politieke akkoord van mei 2017 de hervatting van parlementair werk in Albanië mogelijk gemaakt. De Commissie benadrukt daarnaast het belang van hervorming van het openbaar bestuur.

Er is volgens de Commissie voortgang geboekt in de samenwerking op het terrein van migratie met de (potentiële) kandidaat-lidstaten. De EU-Turkije Verklaring blijft concrete resultaten boeken. Turkije vangt meer dan 3,5 miljoen geregistreerde Syrische vluchtelingen op, aldus de Commissie, en de EU assisteert Turkije bij deze uitdaging. EU-maatregelen ter ondersteuning van nationale inzet hebben in 2017 geresulteerd in een afname van 91% in irreguliere migratie in de Westelijke Balkan. Met name Servië en Macedonië toonden zich betrouwbare partners van de EU op dit terrein. De Commissie roept de landen van de Westelijke Balkan op een terugkeermechanisme in te voeren voor irreguliere migranten, in overeenstemming met het EU-acquis.

De economieën van de Westelijke Balkan en Turkije hebben significant potentieel, aldus de Commissie. Toenemende economische groei heeft geresulteerd in meer banen. Desalniettemin kampen alle overheden met structurele economische en sociale uitdagingen, met hoge werkloosheidscijfers, het slecht op elkaar aansluiten van vraag en aanbod in de arbeidsmarkt, een grote informele economie, een zwak ondernemingsklimaat, beperkte innovatie en gebrek aan interregionale connectiviteit. In de Westelijke Balkan wordt het investeringsklimaat belemmerd door overname en controle van het staatsapparaat door politieke partijen (*state capture*). De EU ondersteunt de (potentiële) kandidaat-lidstaten onder meer met het verbeteren van beleidsontwikkeling en economisch bestuur door middel van het jaarlijkse economisch hervormingsprogramma (ERP).

Het kabinet kan zich vinden in deze analyse van de Commissie en zal hieronder, bij de landenrapportages, specifiek ingaan op zorgpunten en ontwikkelingen op deze terreinen in de verschillende landen.

Regionale samenwerking is essentieel voor politieke stabilisatie en economische kansen, aldus de Commissie, en noemt in dit verband haar connectiviteitsagenda. Ook goede betrekkingen met de buurlanden blijven een essentieel onderdeel van het toetredingsproces. Er moet volgens de Commissie door de uitbreidingslanden meer worden samengewerkt op het terrein van oorlogsmisdaden, vermiste personen, georganiseerde misdaad, en justitiële en politiesamenwerking. Resultaten zijn beperkt geweest ten aanzien van het oplossen van bilaterale conflicten. De Commissie geeft in dit verband aan dat het normalisatieproces tussen Servië en Kosovo moet worden versneld, dat alle bestaande afspraken moeten worden geïmplementeerd en dat de landen de omstandigheden moeten scheppen om hun relaties te normaliseren. Het nabuurschaps- en vriendschapsverdrag tussen Bulgarije en Macedonië is positief. De Commissie verwelkomt verder de voortgang bij het vinden van een oplossing voor de Macedonische naamskwestie. De Commissie benadrukt het belang van behoud van de bereikte voortgang in en het treffen van

voorbereidingen voor een eerlijke, alomvattende en houdbare oplossing van de Cyprus kwestie. Zij acht het cruciaal dat Turkije gecommiteerd blijft en in concrete termen bijdraagt aan een dergelijke oplossing. De Commissie roept Turkije op het Aanvullende Protocol bij de Associatie-overeenkomst tussen de EEG en Turkije naar aanleiding van de uitbreiding van de EU (het zogeheten Ankara Protocol) volledig te implementeren.

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. Het kabinet maakt zich in dit kader zorgen over de toenemende polarisatie in sommige landen van de Westelijke Balkan, die de fragiele interetnische relaties onder druk zet, en de wijze waarop derde landen hierop inspelen. De geringe voortgang in de dialoog tussen Servië en Kosovo is zorgelijk. Opruiende retoriek aan beide zijden en het onvoldoende implementeren van de bestaande afspraken zetten de verhoudingen de afgelopen periode op scherp. Politiek commitment van alle betrokken partijen is essentieel om hierin verandering te brengen. De Hoge Vertegenwoordiger heeft daarbij een belangrijke rol te spelen. In deze context verdient Macedonië complimenten voor de stappen die het heeft gezet om bilaterale relaties met buurlanden te verbeteren. Het kabinet betreurt dat de door de VN geleide gesprekken inzake Cyprus niet hebben geresulteerd in een oplossing en is met de Commissie van mening dat volledige implementatie van het Ankara Protocol essentieel is.

De Commissie heeft in het afgelopen jaar een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de indicatieve strategiedocumenten voor de (potentieel) kandidaat-lidstaten in het kader van de steun die zij ontvangen vanuit het Instrument voor Pre-Accessie (IPA). De evaluatie bevestigt de geldigheid van de gemeenschappelijke prioriteiten voor pretoetredingssteun in de periode tot 2020 zoals die waren vastgesteld in 2014, in het bijzonder de prioriteit die wordt gegeven aan fundamentele hervormingen op het gebied van democratie en rechtsstaat. Concurrentievermogen en groei blijven eveneens van groot belang. In 2014 werd een *performance reward* geïntroduceerd voor IPA, waarvoor EUR 78 miljoen in reserve werd gezet. Op basis van de tussentijdse evaluatie ontvangt Servië daarvan EUR 34 miljoen, Albanië EUR 20 miljoen, Macedonië EUR 10 miljoen, Montenegro EUR 8 miljoen en Kosovo EUR 6 miljoen. Bosnië-Herzegovina ontvangt vanwege te geringe voortgang geen beloning en Turkije wordt in het kader van de *performance reward* met EUR 78 miljoen gekort. De Commissie stelt daarnaast in reactie op het verzoek van de Europese Raad van oktober 2017 voor om de indicatieve allocatie voor Turkije in de periode 2018–2020 met 39% te verlagen. In deze periode zal 36,8% worden besteed aan democratie en goed bestuur en 11,4% aan de rechtsstaat en fundamentele rechten. De Commissie werkt de concrete programmering voor 2018 nog uit. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd zodra de cijfers voor 2018 bekend zijn.

### **Landenrapportages**

De Commissie maakt dit jaar opnieuw gebruik van de in 2015 geïntroduceerde rapportagesystematiek, die inmiddels is uitgerold naar alle hoofdstukken van het toetredingsproces. De Commissie hanteert vijf schalen voor zowel de voortgang<sup>5</sup> in het afgelopen jaar, als de mate waarin een land is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen<sup>6</sup>. Hierbij

<sup>5</sup> De vijf schalen voor de voortgang zijn: achteruitgang, geen voortgang, enige voortgang, goede voortgang, zeer goede voortgang.

<sup>6</sup> De vijf schalen voor de mate van voorbereiding zijn: beginfase, enigszins voorbereid, redelijk voorbereid, goed voorbereid en op orde.

geeft de Commissie concrete sturing door voor ieder land per hoofdstuk drie duidelijke aanbevelingen te geven voor het hervormingsproces in de komende periode.

## Turkije

Turkije is een belangrijke partner voor de Europese Unie, aldus de Commissie. Na de mislukte coup poging in juli 2016 heeft de EU haar steun uitgesproken voor de democratische instellingen in Turkije en het recht op snelle en proportionele actie erkend. De reikwijdte en de collectieve aard van de maatregelen die sinds de coup poging zijn genomen zijn evenwel aanleiding voor ernstige zorgen over de proportionaliteit van die maatregelen. Sinds het afkondigen van de noodtoestand zijn 150.000 personen in hechtenis genomen en 78.000 zijn er gearresteerd. Meer dan 150 journalisten zitten in de gevangenis. De Commissie constateert serieuze achteruitgang op de belangrijke terreinen van de rechtspraak, hervorming van het openbaar bestuur, fundamentele rechten en de vrijheid van meningsuiting. Corruptie blijft een serieus probleem. Straf- en contraterrorismewetgeving moet in lijn worden gebracht met de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens. De 31 decreten onder de noodtoestand hebben de fundamentele rechten aanzienlijk beperkt. De *State of Emergency Commission* is inmiddels operationeel maar moet zich nog ontwikkelen tot een effectief, geloofwaardig rechtsmiddel. De Commissie schrijft dat in een onder de noodtoestand georganiseerd referendum vergaande constitutionele amendementen ter introductie van presidentieel systeem met een kleine marge zijn goedgekeurd. De Commissie stelt dat deze grondwetswijzigingen naar het oordeel van de Raad van Europa onvoldoende *checks and balances* bevatten en de scheiding der machten tussen de uitvoerende en de rechtsprekende macht in gevaar brengen. De wetgevende rol van het parlement is ingeperkt, parlementsleden zijn gearresteerd en tien van hen is hun zetel ontnomen. Ook is de lokale democratie verzwakt als gevolg van de benoeming van vertrouwelingen, aldus de Commissie. Het maatschappelijk middenveld is in toenemende mate onder druk komen te staan. De situatie in het zuidoosten blijft kritiek voor de stabiliteit van Turkije; er zijn geen ontwikkelingen ten aanzien van het politieke proces. De Commissie concludeert dat het commitment van de Turkse overheid voor EU-toetreding niet wordt geschraagd door concrete maatregelen of hervormingen. Integendeel, Turkije heeft zich verder verwijderd van de EU. Onder de huidige omstandigheden kunnen geen nieuwe hoofdstukken met Turkije worden geopend. De Commissie stelt dat Turkije de negatieve trend op gebied van rechtsstaat en fundamentele rechten moet keren, te beginnen met het opheffen van de noodtoestand en het adresseren van de verzwakking van de effectieve *checks and balances* in het politieke systeem, waaronder het versterken van de samenwerking met de Raad van Europa.

De economische groei trok stevig aan in 2017, maar blijft kwetsbaar zo lang Turkije macro-economische onevenwichtigheden niet aanpakt en verzuimt structurele hervormingen door te voeren en het ondernemingsklimaat te verbeteren, aldus de Commissie. De Commissie onderstreept het belang van het voorstel dat aan de Raad voorligt voor uitbreiding en modernisering van de douane-unie; dit zou in het wederzijds belang van de Unie en Turkije zijn. De samenwerking met Turkije op gebied van migratie bleef concrete resultaten opleveren door het verminderen van het aantal irreguliere en gevaarlijke oversteken en verlies van levens op de Egeïsche Zee. Turkije vangt volgens de Commissie 3,5 miljoen Syrische vluchtelingen op en circa 365.000 vluchtelingen uit andere landen. Turkije heeft begin februari een werkplan overhandigd aan de Commissie met voorstellen voor het vervullen van de openstaande zeven benchmarks van

de *Roadmap* visumliberalisatie. De Commissie is bezig deze voorstellen te beoordelen en zal hierover in overleg treden met Turkije. De Commissie geeft verder aan dat de militaire operatie in het noorden van Syrië aanleiding geeft voor onmiddellijke humanitaire zorgen en zorgen over een nieuwe escalatie van geweld. De Commissie stelt tot slot vast dat de bilaterale relaties met verschillende EU lidstaten verslechterd zijn, inclusief soms beledigende en onacceptabele retoriek. De EU roept Turkije op zich te onthouden van dreigementen of acties gericht tegen lidstaten.

Het kabinet maakt zich met de Commissie ernstige zorgen over de sterke achteruitgang ten aanzien van de rechtsstaat en de mensenrechten in Turkije: de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van meningsuiting en de positie van minderheden zijn de afgelopen anderhalf jaar verder onder druk komen te staan. Ook is het zorgelijk dat Turkije het rapport van het *European Committee for the Prevention of Torture* over vermeende marteling op politiebureaus na de mislukte staatsgreep van juli 2016 tot op heden niet openbaar heeft gemaakt; het kabinet zal daarop blijven aandringen. Daarnaast baart het gebrek aan verantwoording voor gewelddadig optreden van de veiligheidsdiensten in het zuidoosten van Turkije ernstige zorgen; een oplossing voor de Koerdische kwestie kan alleen op vreedzame wijze met politieke middelen worden gevonden. De Commissie stelt terecht dat de noodtoestand moet worden opgeheven, vooral met het oog op de vervroegde verkiezingen van 24 juni a.s. Het kabinet doet een dringend beroep op Turkije om zowel de aanbevelingen van de Raad van Europa over de grondwetswijzigingen als die van de OVSE verkiezingswaarnemingsmissie naar aanleiding van het constitutionele referendum van 16 april 2017 te implementeren. Met de Commissie is het kabinet van oordeel dat de *checks and balances* en de scheiding der machten worden bedreigd door de constitutionele amendementen ter invoering van een presidentieel systeem. Ook het opheffen van de immuniteit van een groot aantal oppositie parlementariërs, het vervangen van democratisch gekozen burgemeesters en het per decreet inperken van burgerrechten zijn zeer zorgelijk. Evenals de Commissie is het kabinet van mening dat het toetredingsproces onder deze omstandigheden volledig stil moet blijven liggen. Ook zal het kabinet blijven bepleiten dat de pretoetredingssteun met Turkije wordt opgeschort. Op economisch terrein is het beeld positiever. Turkije is een functionerende markteconomie en goed geïntegreerd in de EU-markt qua handel en investeringen. Mede dankzij stimuleringsmaatregelen van de overheid is de economische groei in 2017 hersteld. Het kabinet is van mening dat Turkije onevenwichtigheden zoals het chronische tekort op de betalingsbalans, de hoge inflatie en de waardevermindering van de Turkse munt dient aan te pakken om de economie op de lange termijn stabiel te houden. Het kabinet is positief over de samenwerking met Turkije op het gebied van migratie. Turkije komt de afspraken met betrekking tot de EU-Turkije Verklaring van 18 maart 2016 goed na. Het kabinet zal evenwel onverkort vasthouden aan de benchmarks van de *Roadmap* visumliberalisatie voordat het zal kunnen instemmen met het invoeren van visumvrijheid voor Turkse burgers. Het kabinet blijft van mening dat modernisering van de douane-unie en verbetering van de rechtsstaat in Turkije hand in hand moeten gaan. Het kabinet waardeert de oproep van de Commissie aan Turkije om zich te weerhouden van dreigementen en acties tegen individuele lidstaten.

### Montenegro

De Commissie meldt voortgang in de EU-toetredingsonderhandelingen met Montenegro met 30 hoofdstukken geopend, waarvan er drie voorlopig gesloten zijn. Ten aanzien van de politieke criteria uit de Commissie zorgen over de voortdurende parlementaire boycot door de



oppositie. Op het gebied van de rechtsstaat heeft Montenegro voortgang geboekt met het opbouwen van een juridisch en institutioneel raamwerk en capaciteitsversterking van het justitiële systeem, maar de praktische impact van de hervormingen is nog onvoldoende zichtbaar. Er is geen voortgang geboekt op het gebied van de vrijheid van meningsuiting; de recente politieke inmenging in de publieke omroep is reden voor ernstige zorg. De Commissie waarschuwt dat voortgang ten aanzien van de rechtsstaatshoofdstukken, met name ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, corruptiebestrijding en de aanpak van de georganiseerde misdaad, de snelheid van het toetredingsproces zal bepalen. Ten aanzien van de economische criteria is Montenegro enigszins voorbereid op lidmaatschap en heeft enige voortgang geboekt. De macro-economische en fiscale stabiliteit is verbeterd met de start van de implementatie van de fiscale consolidatiestrategie voor de mediumlange termijn, maar het niveau van de staatsschuld is hoog en loopt op. De Commissie merkt tenslotte op dat Montenegro het afgelopen jaar stappen heeft gezet om aan de EU-standaarden te voldoen en nu goed voorbereid is op EU-lidmaatschap op terreinen als ondernemingsrecht en buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid.

Het kabinet herkent het beeld dat de Commissie schetst. Het land heeft de afgelopen anderhalf jaar stappen gezet in de aanneming en invoering van wetgeving op het gebied van de rechtsstaat, maar het baart het kabinet zorgen dat er weinig vooruitgang is in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad alsook in het verbeteren van de mediavrijheid. Hier moet Montenegro meer resultaten tonen wil het voortgang blijven boeken in het toetredingsproces. Montenegro verdient waardering voor de volledige conformiteit met het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, inclusief NAVO-toetreding. Ook waardeert het kabinet dat Montenegro zich in regionaal verband constructief opstelt en volwaardige en gebalanceerde betrekkingen onderhoudt met alle Westelijke Balkanlanden. Het is positief dat de Montenegrijnse economie aantrekt, maar de regering zou wel snel een robuuste strategie voor schuldenmanagement en begrotingsconsolidatie moeten formuleren en uitvoeren.

### Servië

De Commissie meldt voortgang in de EU-toetredingsonderhandelingen met 12 hoofdstukken geopend, waarvan er twee voorlopig gesloten zijn. De snelheid van het toetredingsproces zal bepaald worden door Servië's voortgang in het hervormingsproces en de normalisatie van de relaties met Kosovo, aldus de Commissie. Ten aanzien van de politieke criteria roept de Commissie Servië op het gebruik van noodprocedures in het parlement te verminderen en de rol van onafhankelijke regelgevende instanties te erkennen. Alhoewel Servië enigszins is voorbereid op lidmaatschap op het gebied van de rechtsstaat en er enige voortgang is geboekt bij het aannemen van nieuwe wetten en beleidsplannen, moet Servië zijn inzet versterken en meer resultaten boeken, met name ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, de onafhankelijkheid en efficiency van de rechtspraak, en de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad. Ook is Servië op de FATF waarschuwingslijst geplaatst voor anti-witwassen en terrorismefinanciering. Servië heeft goede voortgang geboekt en is redelijk voorbereid op lidmaatschap ten aanzien van de economische criteria, aldus de Commissie. De economische hervormingsagenda boekt resultaten, met name ten aanzien van de macro-economische stabilisering. De overheidsschuld is echter te hoog en het budgettaire raamwerk moet worden versterkt. De Commissie merkt tenslotte op dat Servië het afgelopen jaar voort is gegaan met het in lijn brengen van wetgeving met het EU acquis en nu goed voorbereid is op



terreinen als ondernemingsrecht, intellectuele eigendom, onderwijs en onderzoek, en douane. De Commissie roept Servië op zijn buitenlands- en veiligheidsbeleid in toenemende mate in lijn te brengen met het EU-beleid terzake.

Het kabinet kan zich in grote lijnen in de bevindingen van de Commissie vinden. Verdere voortgang in het toetredingsproces zal in belangrijke mate afhangen van de voortgang die Servië boekt bij de rechtsstaatshervormingen. De stagnatie en terugval op sommige terreinen baart het kabinet zorgen. De aanpak van corruptie is ondermaats, de mediavrijheid en onafhankelijke instanties staan onder toenemende druk en het grondwetswijzigingsproces ter verbetering van de onafhankelijke rechtspraak wordt gekenmerkt door gebrek aan transparantie en politieke aanvallen op de rechterlijke macht. Het kabinet is tevens bezorgd dat Servië een negatieve houding ten aanzien van het berechten van oorlogsmisdadigers heeft, niet volledig meewerkt met het MICT (opvolger van het Joegoslavië Tribunaal) en de verheerlijking van het recente oorlogsverleden door politici toeneemt. Ook is zorgelijk dat de Servische *alignment* met het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid afneemt. Het kabinet is tevreden over de hervormingen op economisch terrein: de staatsfinanciën zijn opgeschoond en het investeringsklimaat is iets verbeterd.

### Macedonië

Macedonië is in het afgelopen jaar een ernstige politieke crisis te boven gekomen. Sinds haar aantreden in juni 2017 heeft de hervormingsgezinde regering duidelijke politieke wil laten zien om vooruitgang te boeken. De Commissie geeft aan dat de interetnische situatie fragiel maar kalm bleef. Macedonië is volgens de Commissie redelijk voorbereid op lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van hervormingen van het openbaar bestuur en heeft het afgelopen jaar met de aanneming van een strategie en hervormingsprogramma goede voortgang gemaakt. Aandacht blijft nodig voor transparantie van benoemingen, in het bijzonder van het hogere management. Het land is enigszins voorbereid qua rechtssysteem en heeft goede voortgang gemaakt om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te herstellen. De Speciale Aanklager krijgt steeds meer medewerking van overige staatsorganen in haar werk. De Commissie oordeelt dat Macedonië enigszins voorbereid is in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, maar verder moet werken aan een *track record*. Het juridische en institutionele raamwerk voor de bescherming van mensenrechten zijn volgens de Commissie in grote lijnen in overeenstemming met Europese standaarden, maar aandacht voor implementatie blijft nodig. Het land heeft goede voortgang geboekt ten aanzien van vrijheid van meningsuiting. Verdere hervormingen, in het bijzonder ten aanzien van de publieke omroep, blijven nodig. Voor wat betreft de economische criteria oordeelt de Commissie dat Macedonië goed is voorbereid op de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en het afgelopen jaar enige voortgang heeft geboekt. Er blijven echter problemen bestaan, zoals tekortkomingen in het ondernemingsklimaat. In het licht van de geboekte voortgang beveelt de Commissie aan om de toetredingsonderhandelingen met Macedonië te openen, waarbij het huidige momentum in het hervormingsproces ten aanzien van de urgente hervormingsprioriteiten moet worden behouden en verdiept.

Het kabinet herkent in grote lijnen het beeld dat de Commissie schetst. De regering van Macedonië heeft het land in korte tijd uit een politieke crisis gehaald en hervormingen in gang gezet. De Europese Commissie gaf ten aanzien van Macedonië in 2009 voor het eerst een positieve aanbeveling om de toetredingsonderhandelingen te openen. Door een Griekse

blokkade vanwege de naamskwestie was er echter nooit consensus binnen de Raad over een besluit tot opening en in 2015 en 2016 werd deze aanbeveling vanwege de politieke crisis voorwaardelijk. In het licht van het korte tijdsbestek sinds het aantreden van de nieuwe regering vindt het kabinet de geboekte voortgang op de door de Raad in december 2016 gestelde voorwaarden ten aanzien van implementatie van het politieke akkoord en de urgente hervormingsprioriteiten bemoedigend. Het komt nu aan op bestendinging van de hervormingen. Zo constateert het kabinet dat de aanname van belangrijke wetgeving op het gebied van de rechterlijke macht in afwachting is van steun van de oppositie en onderstreept het het belang van dialoog binnen het parlement. Macedonië heeft goede stappen gezet ten aanzien van de rechtsstaathervormingen, maar het kabinet heeft zorgen over de resterende politieke invloed op het justitiële apparaat. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat meer aandacht nodig is voor transparantie van benoemingen in het openbaar bestuur. Het kabinet benadrukt daarom dat de toetredingsonderhandelingen pas van start kunnen gaan wanneer de Raad in lijn met zijn conclusies van december 2016 heeft vastgesteld dat er sprake is van behoud en verdieping van de implementatie van de urgente hervormingsprioriteiten.

### Albanië

Albanië heeft volgens de Commissie het afgelopen jaar opnieuw gestaag voortgang geboekt ten aanzien van de vijf hervormingsprioriteiten die de Raad in juni 2014 heeft vastgesteld als voorwaarden voor het openen van de onderhandelingen met het land: hervorming van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en bescherming van mensenrechten. Het land is volgens de Commissie redelijk voorbereid in de hervorming van het openbaar bestuur. Er is enige voortgang geboekt op het gebied van transparantie en efficiëntie van de publieke dienstverlening, waarbij consolidatie van de resultaten nodig is. Albanië heeft het afgelopen jaar goede voortgang geboekt in de hervorming van het rechtssysteem, waarbij het opnieuw beoordelen van alle rechters en openbare aanklagers (*vetting* proces) de eerste resultaten laat zien. De Commissie oordeelt dat Albanië in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad enigszins voorbereid is op de lidmaatschapsverplichtingen en verder moet werken aan een *track record*. Albanië heeft in de verslagperiode enige voortgang geboekt ten aanzien van vrijheid van meningsuiting, maar moet de transparantie van staatsadvertenties in de media vergroten. Ten aanzien van de economische criteria geeft de Commissie aan dat Albanië redelijk voorbereid is op de ontwikkeling van een functionerende markteconomie. Albanië is reeds volledig aangesloten bij het buitenlands beleid van de Unie. De Commissie meldt dat het aantal ongegronde asielaanvragen in EU-lidstaten hoog blijft. Versterkte samenwerking tussen Albanië met de relevante lidstaten heeft positieve resultaten laten zien, maar aanvullende maatregelen zijn nodig. In het licht van de geboekte voortgang beveelt de Commissie aan om de toetredingsonderhandelingen met Albanië te openen, waarbij het huidige momentum in het hervormingsproces ten aanzien van de rechtsstaat, over alle vijf hervormingsprioriteiten, moet worden behouden en verdiept, en het land moet blijven leveren ten aanzien van het *vetting* proces.

Het kabinet verwelkomt de stappen die Albanië het afgelopen jaar heeft gezet in het hervormingsproces. De bilaterale samenwerking op terrein van georganiseerde misdaad en migratie is verbeterd. De Minister van Justitie en Veiligheid onderneemt stappen om samen met Albanië tot nadere samenwerkingsafspraken te komen op het terrein van justitie en politie. Het aantal Albanese asielaanvragen in Nederland is sterk gedaald,

mede door een gerichte samenwerking met Albanië op dit terrein. Op de terreinen van juridische hervormingen, openbaar bestuur en mensenrechten is zichtbaar voortgang geboekt. Zo zijn naast de start van het *vetting* proces stappen gezet ten aanzien van decentralisering van het openbaar bestuur en dienstverlening aan burgers, en werd een kaderwet rond minderheden aangenomen. Het kabinet heeft evenwel nog grote zorgen ten aanzien van de overige twee hervormingsprioriteiten op het gebied van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Zoals de Commissie terecht opmerkt blijft het aantal veroordelingen laag. Het kabinet vindt de ondoorzichtige procedures rondom openbare aanbesteding ook een punt van zorg. Het is cruciaal dat Albanië verder werkt aan het opbouwen van een solide *track record* in het onderzoeken, vervolgen en veroordelen van corruptie en georganiseerde misdaad op alle niveaus. In het licht van het voorgaande is Nederland niet overtuigd dat de onvoorwaardelijke aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Albanië te openen op dit moment de aangewezen weg voorwaarts is. Albanië zal in de komende periode moeten blijven werken aan verdere implementatie van de vijf hervormingsprioriteiten, in het bijzonder aangaande de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Pas wanneer aan de strikte voorwaarden van de Raad is voldaan en in het bijzonder het *track record* op deze terreinen zich nader heeft gezet en door de Raad is vastgesteld, kunnen de toetredingsonderhandelingen met het land van start gaan.

### Bosnië-Herzegovina

Het tempo van hervormingen in Bosnië-Herzegovina was het afgelopen jaar langzaam, mede door spanningen tussen de coalitiepartijen en obstructie door de oppositiepartijen. De Commissie geeft aan dat de kieswet dringend moet worden aangepast met het oog op de afvaardiging van de leden van het federale Huis van Afgevaardigden en het voorkomen van een disfunctionele staat na de verkiezingen in oktober 2018. Daarnaast blijft de Grondwet in strijd met uitspraken van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, zoals het Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde in de Sejdić-Finci uitspraken. Bosnië-Herzegovina bevindt zich in de beginfase ten aanzien van de hervorming van het openbaar bestuur en heeft hierop het afgelopen jaar geen voortgang geboekt, aldus de Commissie. Het rechtssysteem in Bosnië-Herzegovina is enigszins voorbereid, maar de aanpassing van het wetboek van strafvordering dient in lijn te zijn met internationale standaarden. Volgens de Commissie is Bosnië-Herzegovina ook enigszins voorbereid ten aanzien van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Door de aanname van een actieplan ten aanzien van anti-witwassen en financiering van terrorisme staat het land niet langer op de FATF waarschuwingslijst. De Commissie oordeelt dat de strategische, juridische, institutionele en beleidskaders voor de inachtneming van mensenrechten substantieel moeten worden verbeterd. Ten aanzien van de economische criteria bevindt Bosnië-Herzegovina zich in de beginfase van de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en concurrentievermogen. Belangrijke resterende problemen zijn onder andere een slecht ondernemingsklimaat en inefficiëntie van het openbaar bestuur. Bosnië-Herzegovina heeft in februari 2018 in het kader van zijn lidmaatschapsaanvraag de zogenoemde questionnaire ten aanzien van de EU-toetredingscriteria ingediend. De Commissie zal uitgebreider rapporteren over Bosnië-Herzegovina in haar opinie over deze lidmaatschapsaanvraag.

Het kabinet maakt zich zorgen over de stagnatie van de hervormingsagenda in Bosnië-Herzegovina. Ook is de nationalistische retoriek van de politieke leiders zorgelijk. Deze vormt een risico voor de stabiliteit en

veiligheid, ondermijnt de centrale staat en gaat gepaard met obstructie van besluitvorming over benodigde hervormingen. De impasse rond de hervorming van de kieswet is hier een symptoom van. De onafhankelijkheid van de rechtsstaat wordt daarnaast regelmatig door politieke interventies bedreigd. Het kabinet onderstreept het belang van aanpassing van het wetboek van strafvordering en de wet op de veiligheids- en inlichtingendiensten, opdat het vervolgen van hoog profiel corruptiezaken en het delen van inlichtingen en opsporingsinformatie met internationale partners mogelijk blijft. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Bosnië-Herzegovina werk moet maken van hervormingen op het gebied van mensenrechten en vrijheid van meningsuiting en benadrukt het belang van implementatie van het Sejdić-Finci arrest. Het gescheiden onderwijs in Bosnië-Herzegovina is een punt van zorg. Het land zal ook politieke wil moeten tonen voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

### Kosovo

Een lange verkiezingsperiode en een uitdagende binnenlandspolitieke context vertraagden hervormingen in 2017. De Commissie signaleert voortgezette politieke fragmentatie en polarisatie en wijst op het belang van constructieve dialoog. De ratificatie van het grensdemarcatieverdrag met Montenegro was een belangrijke doorbraak. De Commissie maakt zich ernstig zorgen over pogingen om de juridische basis voor de *Kosovo Specialist Chambers* en *Specialist Prosecutor's Office* op te schorten. Kosovo moet volledig voldoen aan internationale verplichtingen. De situatie in het noorden van Kosovo blijft ook een punt van zorg. Ten aanzien van hervorming van het openbaar bestuur is Kosovo enigszins voorbereid op lidmaatschapsverplichtingen, terwijl het rechtssysteem zich in de beginfase bevindt. In beide gevallen is volgens de Commissie sprake van politieke beïnvloeding welke de onafhankelijkheid bedreigt. Corruptie blijft een hardnekkig probleem. Kosovo bevindt zich dan ook in de beginfase ten aanzien van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Op beide terreinen is meer inzet van Kosovo nodig, alsmede de opbouw van een overtuigend *track record*. Het juridische raamwerk voor de bescherming van mensenrechten is in lijn met Europese standaarden, maar handhaving daarvan blijft achter. De uitlevering aan Turkije van zes Turkse burgers zonder enige vorm van juridische toetsing acht de Commissie zeer zorgelijk. De Commissie constateert dat bedreigingen van journalisten zich hebben voortgezet. Op economisch vlak heeft Kosovo goede voortgang geboekt en is het ondernemingsklimaat verbeterd. Kosovo bevindt zich volgens de Commissie nog in de beginfase van de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en concurrentievermogen. Op het gebied van onderwijs, milieu en klimaatverandering constateert de Commissie dat er geen voortgang is geboekt.

Het kabinet kan zich goed vinden in de bevindingen van de Commissie. Kosovo bevindt zich op veel gebieden nog in de beginfase van het hervormingsproces. De Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) met Kosovo<sup>7</sup> trad op 1 april 2016 in werking, en biedt een alomvattend kader voor nauwere politieke en economische relaties tussen de EU en Kosovo. Kosovo zal de komende periode voortvarend en serieus werk moeten maken van verdere hervormingen en de politieke dialoog die daarvoor nodig is. Het kabinet is met de Commissie zeer bezorgd over de pogingen van de Kosovaarse autoriteiten om de *Specialist Chambers* en *Special Prosecutor's Office* te ondermijnen en onderschrijft dat Kosovo

<sup>7</sup> Zoals gecommuniceerd aan de Kamer (zie o.a. Kamerstuk 21 501-02, nr. 1265) zijn hierin alleen EU-bevoegdheden vervat en geen lidstaatbevoegdheden, vanwege het feit dat vijf EU-lidstaten Kosovo niet erkennen.

hier volledig in lijn met internationale verplichtingen dient te handelen. Het kabinet verwelkomt de aannname door Kosovo van belangrijke wetgeving op het gebied van de rechtsstaat, maar deelt de zorgen van de Commissie over politieke invloed op de rechterlijke macht. Nederland beaamt dat de ratificatie van het grensdemarcatieverdrag met Montenegro een belangrijke stap is in het vervullen van de voorwaarden voor visumvrijstelling. Nederland zal evenwel pas instemmen met het invoeren van visumvrijheid van Kosovaarse burgers wanneer er sprake is van een serieus en gedegen *track record* ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en de continue vervulling van de overige voorwaarden.