

Vergaderjaar 2019–2020

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

N

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2020

Op 19 november jl. heeft de Raad Algemene Zaken, mede op aandringen van Nederland, de Europese Commissie opgeroepen om met ideeën te komen om de uitbreidingsmethodologie te verbeteren. Op 5 februari jl. presenteerde Olivér Várhelyi, Commissaris voor Nabuurschapsbeleid en Uitbreiding, de mededeling van de Commissie hierover.

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 2006.¹

Het kabinet heeft de afgelopen periode in nauw overleg met gelijkgezinde landen gesprekken gevoerd met de Commissie over de uitbreidingsmethodologie, in lijn met de motie Leijten met kenmerk 21 501-20, nr. 1507, die de regering oproept om samen met gelijkgestemden een alternatief te zoeken voor de huidige methodologie omtrent uitbreiding.

De mededeling zal aan de orde komen tijdens de Raad Algemene Zaken op 25 februari as. De Commissie zal binnenkort tevens rapporteren over de voortgang op hervormingsterrein in Noord-Macedonië en Albanië sinds het laatste voortgangsrapport van mei 2018. Hierover ontvangt uw Kamer t.z.t. een separate appreciatie.

Mededeling uitbreidingsmethodologie

In de mededeling benadrukt de Commissie het belang van het EU-perspectief van de landen in de Westelijke Balkan, mede met het oog

¹ Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 329.

op lange termijn stabiliteit in de Europese regio. Daarnaast erkent de Commissie dat de effectiviteit en implementatie van het uitbreidingsproces verder verbeterd dienen te worden. Hierbij wordt de nadruk gelegd op verbeteringen op het gebied van de zogenaamde *Fundamentals* (zoals *rechtsstaat, goed bestuur en ook economische beginselen*), een terrein waar de landen structurele zwakheden vertonen, stelt de Commissie. De mededeling is bedoeld om het wederzijds vertrouwen en de geloofwaardigheid van het uitbreidingsbeleid te bevorderen en betere resultaten te behalen ter plaatse

Het belang van de hervormingen voor economische ontwikkeling en de transformatie van de economieën in de Westelijke Balkan naar functionerende markteconomieën zal in een volgende mededeling aan de orde komen, ter voorbereiding op de Zagreb Top in mei.

In deze mededeling stelt de Commissie voor het toetredingsproces te verstevigen via vier sporen:

Een geloofwaardiger proces: Leaders in de Westelijke Balkan dienen meer politieke wil te tonen door structurele, tastbare resultaten te boeken op hervormingsterrein. Alleen op deze manier kunnen zij tegemoet komen aan de legitieme zorgen van EU lidstaten. De EU zal tegelijkertijd de besluiten over voortgang moeten blijven baseren op merites en bij daadwerkelijke voortgang bereid moeten zijn om de volgende stap in het proces te zetten.

Om kruisbestuiving tussen de individuele hoofdstukken te bevorderen zullen de hoofdstukken waar over onderhandeld wordt georganiseerd worden in thematische clusters. Dit moet leiden tot een sterkere focus op de belangrijkste prioriteiten in de politieke dialoog tussen de EU en de kandidaat-lidstaten. Daarnaast wordt het eenvoudiger om de voornaamste en meest urgente hervormingen per sector te identificeren

Zo worden de onderhandelingen nog sterker gericht op voortgang op het terrein van de zogenaamde *Fundamentals*: rechtsstaat, mensenrechten, veiligheid, openbare aanbesteding, openbaar bestuur, statistiek en financiële controle. Daarnaast worden economische criteria nu ook een integraal onderdeel van de *Fundamentals*. Onderhandelingen over *Fundamentals* zullen als eerste geopend en als laatste worden gesloten. Een *roadmap* voor de rechtsstaat vormt de opening benchmark voor het openen van het Fundamentals cluster, waarna vervolgens andere hoofdstukken geopend kunnen worden. Daarnaast worden er voor de rechtsstaat ook interim- benchmarks opgesteld.

Er zal geen hoofdstuk gesloten worden voordat de interim- benchmarks voor de rechtsstaat vervuld zijn. Voor sluiting van alle hoofdstukken blijft unanimiteit van de Raad vereist. Tegelijkertijd is voortgang in het *Fundamentals* cluster bepalend voor het tempo waarmee hoofdstukken in andere clusters aan de orde komen. Tevens zullen maatregelen ter bestrijding van corruptie en de toetsing daarvan een dwarsdoorsnijdend thema worden in alle relevante hoofdstukken.

Sterkere politieke sturing: Zowel de landen in de Westelijke Balkan als de EU-lidstaten dienen een grotere politieke committering aan het uitbreidingsproces te laten zien, zo meent de Commissie, die sterkere politieke sturing op het hoogste niveau daarom wenselijk acht. De Commissie bepleit regelmatige EU-Westelijke Balkan-toppen en contacten op ministerieel niveau.

Het belang van strategische communicatie over hervormingen in het kader van EU-toetreding wordt tevens benadrukt door de Commissie. De mate van publieke steun aan het toetredingsproces in de regio zal uitgebreider aan bod komen in de voortgangsrapporten.

Lidstaten kunnen daarnaast actiever bijdragen aan het toetredingsproces, o.a. door deelname van experts aan monitoringsmissies en input op het jaarlijkse voortgangsrapport. De Commissie zal meer in detail rapporteren over de voortgang van de hervormingen en zal tevens correctieve maatregelen voorstellen in de rapportages.

De Commissie stelt dat de voorstellen in de mededeling binnen de bestaande onderhandelingsraamwerken voor Servië en Montenegro geïmplementeerd kunnen worden, in goed overleg met deze kandidaat-lidstaten. Dit betekent o.a. dat de politieke dialoog over de voortgang op hervormingsterrein in de toekomst, ook met Servië en Montenegro, kan plaatsvinden op basis van de clusterindeling. Servië en Montenegro hebben de ideeën in een eerste reactie verwelkomd en bestuderen de mededeling nu verder. De onderhandelingen met Turkije, die zoals bekend feitelijk stil liggen, worden niet genoemd in de mededeling.

Een dynamischer proces:

Onderhandelingen worden voor het gehele cluster geopend, na het vervullen van de opening-benchmarks. Vervolgens worden er sluitings-benchmarks voor ieder hoofdstuk geïdentificeerd. De raden en sub-comités voor de Stabilisatie-en Associatie Overeenkomst zullen georganiseerd worden op basis van de clusterindeling. Ook de dialoog i.h.k.v. de lopende onderhandelingen met Servië en Montenegro zal op basis van de nieuwe clusterindeling plaatsvinden. Op deze manier wil de Commissie de politieke aandacht voor de belangrijkste hervormingsprioriteiten in deze landen bevorderen.

Voorspelbaarheid, positieve en negatieve conditionaliteit: De Commissie is van mening dat er meer duidelijkheid dient te komen over wat er van de landen in de Westelijke Balkan verwacht wordt en wat de eventuele positieve en negatieve consequenties zijn indien er (niet) voldoende voortgang is. De Commissie zal hiertoe zichtbaarder richting geven. Een sterkere politieke sturing en focus van de Intergouvernementele Conferenties zal de voorspelbaarheid bevorderen. Hierbij is duidelijke conditionaliteit het belangrijkste element.

De Commissie zal de eisen aan kandidaat-lidstaten op een objectieve, precieze, gedetailleerde, strikte en verifieerbare manier omschrijven. Daarnaast zal de Commissie ook indicatoren van derden (zoals Raad van Europa, OVSE) gebruiken om lidstaten een breed beeld te geven van de ontwikkelingen. Tevens zullen er duidelijke beloningen geïdentificeerd worden die direct ten goede komen aan de burger. Deze beloningen zouden kunnen bestaan uit toegang tot EU-programma's, -beleid en de EU-markt en daarnaast meer fondsen en investeringen voor de kandidaat-lidstaten.

Naast het identificeren van beloningen benoemt de Commissie ook de noodzaak om sanctie-maatregelen op te leggen bij stagnatie of terugglijden op hervormingsterrein. Besluiten om de onderhandelingen te pauzeren of in bepaalde gevallen zelfs stappen terug te doen in het proces kunnen voortaan gemakkelijker genomen worden als de mate waarin hervormingen op het terrein van *Fundamentals* geïmplementeerd worden achter blijven. De Commissie zal hiertoe aanbevelingen doen in het jaarlijkse voortgangsrapport. Ook lidstaten kunnen signaleren als er sprake is van stagnatie of terugglijden in een kandidaat-lidstaat.

Bij serieuze terugval kan de Commissie op ieder moment voorstellen sanctie-maatregelen op te leggen, op eigen initiatief of op initiatief van een lidstaat. De Raad kan vervolgens op basis van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid reageren op de situatie. Actie van de Raad kan variëren van het heropenen van gesloten hoofdstukken, tot het pauzeren of volledig stop zetten van de onderhandelingen. Daarnaast kan EU-financiering stop gezet worden, met uitzondering van steun aan het maatschappelijk middenveld. Tevens kunnen bestaande voordelen ingetrokken worden zoals toegang tot EU-programma's.

De voorspelbaarheid zal daarnaast bevorderd worden door grotere transparantie en het direct betrekken van de belangrijkste stakeholders bij de hervormingen. Daarnaast zal de Commissie ook in lidstaten actiever communiceren over de kansen en uitdagingen van het uitbreidingsproces.

Appreciatie

Het kabinet heeft zich de afgelopen maanden ingezet voor een aanpassing van de methodologie, gebaseerd op fasering en omkeerbaarheid, met een grotere focus op de rechtsstaat. Uitgangspunt voor deze inzet was dat kandidaat-lidstaten volledig voorbereid dienen te zijn *voordat* zij toetreden tot de EU. Deze mededeling over de herziening van de methodologie ziet het kabinet als een belangrijke stap in de goede richting.

Het kabinet is van mening dat de mededeling op een aantal terreinen wezenlijke verbeteringen bevat ten opzichte van de huidige methodologie. Vooropgesteld moet worden dat ook onder de nieuwe methodologie de Raad met unanimititeit besluit of is voldaan aan de criteria voor het openen van elk cluster, alsook aan de criteria voor het sluiten van elk van de hoofdstukken. Dit garandeert de blijvende intensieve betrokkenheid van de Raad bij het gehele proces.

Verder krijgen hervormingen op rechtsstaatsterrein een nog centralere plaats in het proces. Door het expliciet maken van het belang van de rechtsstaat als basis voor een stabiel democratisch systeem wordt meer nadruk gelegd op het belang van een solide democratisch fundament in de kandidaat-lidstaten. Hiermee worden de zorgen van het kabinet over terugval op het terrein van democratische waarden in een aantal landen in de Westelijke Balkan beter geadresseerd. Verder wordt voortgang op andere terreinen nog sterker gekoppeld aan voortgang op rechtsstaatssterrein. Zonder voldoende stappen op het terrein van de rechtsstaat worden er geen hoofdstukken gesloten. Zoals bekend is het toetredingsproces een langdurig proces. Om deze reden is de voortdurende focus op de *Fundamentals* van essentieel belang.

Daarnaast bevat het cluster *Fundamentals*, naast de hoofdstukken rechtsstaat, mensenrechten en veiligheid een aantal andere hoofdstukken die prioriteit hebben en direct van belang zijn voor de hervorming van de rechtsstaat, zoals openbare aanbestedingen en financiële controle. Het kabinet verwelkomt dit, net als het feit dat economische grondbeginselen nu onderdeel vormen van het *Fundamentals* cluster. Dit is een wezenlijke verbetering, het is immers essentieel dat de staatshuishouding van landen die willen toetreden tot de EU op orde is en dat het bedrijfsleven in de regio in de toekomst in staat is om te concurreren op de EU interne markt.

Verder wordt de strijd tegen corruptie in alle relevante hoofdstukken gemainstreamd. Dit is van belang gezien de omvang van deze problematiek in de regio en het gegeven dat corruptie zich voordoet op alle beleidsterreinen. Daarnaast zal de Commissie in de toekomst gebruik maken van indicatoren van derden wanneer deze van toepassing zijn. Gezien de geavanceerde methodes van de Raad van Europa en OVSE in

het meten van voortgang op belangrijke terreinen zoals bijvoorbeeld corruptiebestrijding of onafhankelijkheid van de media ziet het kabinet dit als een nuttige aanvulling op de huidige methodologie.

De clustering in thema's maakt het proces zowel voor burgers als voor overheden inzichtelijker. Zowel de EU als de kandidaat-lidstaten kunnen op basis van de herziene methodologie eenvoudiger duidelijk maken met welke hervormingen men bezig is en hoe deze zich verhouden tot het uiteindelijke doel van toetreding tot de unie. Daarnaast zal de Commissie in de toekomst rapporteren over de publieke politieke committering van kandidaat-lidstaten aan deze hervormingen. Het kabinet is van mening dat deze publieke steun voor de hervormingen essentieel is voor het slagen hiervan en vindt de nadruk die de Commissie hier in de toekomst op zal leggen een positieve ontwikkeling.

Het kabinet verwelkomt daarnaast de intentie van de Commissie om EU lidstaten meer te betrekken bij de appreciatie over de voortgang in de landen. Het kabinet hoopt dat de appreciatie van de voortgang door de Commissie daardoor aan kwaliteit zal winnen.

Het kabinet verwelkomt tevens de grote nadruk op conditionaliteit in de mededeling. Zoals bekend streeft het kabinet naar een uitbreidingsproces gebaseerd op merites waarbij voortgang afhankelijk is van de implementatie van de hervormingen. Dit principe wordt uitgebreid uiteengezet in de mededeling en de verschillende sanctiemogelijkheden worden expliciet benoemd. Zowel de Commissie als individuele lidstaten kunnen sanctie-maatregelen voorstellen. Hiervoor was reguliere gekwalificeerde meerderheid nodig en nu een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. Dit versimpelt de besluitvorming omtrent het opleggen van sanctie-maatregelen en is in de ogen van het kabinet een belangrijke verbetering.

Tevens wordt explicieter gemaakt dat het uitbreidingsproces omkeerbaar is. Niet alleen wordt de mogelijkheid om een gesloten hoofdstuk te heropenen benoemd maar tegelijkertijd wordt het pauzeren of geheel stoppen van de onderhandelingen een reële mogelijkheid indien de voortgang in het *Fundamentals* cluster stagneert of terugglijdt. Het kabinet is tevreden met deze aanscherping, mede gezien de ervaringen in de lopende onderhandelingen met Servië en Montenegro.

Het kabinet ondersteunt de ambitie van de Commissie om het toetredingsproces geloofwaardiger, politieker, dynamischer en voorspelbaarder te maken zoals uiteengezet in de mededeling, waarbij er meer nadruk ligt op de rechtsstaat en het toepassen van conditionaliteit. Het kabinet zal er strikt op toezien dat de principes ten volle zullen worden toegepast in toekomstige onderhandelingsraamwerken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok