

Vergaderjaar 2019–2020

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 386

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2020

Op 1 juli jl. circuleerde de Europese Commissie de concept-onderhandelingsraamwerken voor Noord-Macedonië en Albanië alsmede *non-papers* over de voortgang op hervormingsterrein in beide landen. De documenten zijn gemarkeerd als *limité*. Uw Kamer kan de documenten inzien via het zogenaamde *delegates portal* van de Raad (8578/20, 8579/20, 8581/20, 8582/20). Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen uit zowel de concept-onderhandelingsraamwerken als de non-papers. De reguliere jaarlijkse voortgangsrapportage over alle (potentiële) kandidaat-lidstaten wordt in het najaar verwacht. In de kabinetsappreciatie van deze jaarlijkse voortgangsrapportages zal het kabinet uw Kamer t.z.t. informeren over de implementatie van gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Anne Mulder over een gedetailleerde hervormingsagenda voor de landen op de Westelijke Balkan (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1533). Tevens zal het kabinet uw Kamer informeren over de dekking en uitwerking van het steunpakket voor de Westelijke Balkan zoals toegezegd tijdens het nota-overleg op 4 mei jl. zodra deze informatie volledig bekend is.

Concept-onderhandelingsraamwerken

De raamwerken zijn vrijwel identiek en gebaseerd op de nieuwe methodologie. Uw kamer ontving hierover reeds een kabinetsappreciatie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511). Net als voorheen besluit de Raad ook onder de nieuwe methodologie met unanimité 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.

De raamwerken zijn opgedeeld in drie hoofdstukken: principes, inhoud en procedures. De documenten bevatten tevens een annex over organisatorische zaken en de clusterindeling.

Appreciatie concept-onderhandelingsraamwerken

Het kabinet verwelkomt de concept-raamwerken en is van mening dat deze een goede basis vormen voor bespreking in de Raad. Het kabinet constateert dat de nieuwe methodologie goed tot zijn recht komt in de concept-raamwerken.

Hervormingen op rechtsstaatsterrein krijgen een nog centralere plaats in het proces. Door het expliciet maken van het belang van de rechtsstaat wordt in de raamwerken meer nadruk gelegd op het belang van een solide democratisch fundament in de kandidaat-lidstaten. Verder wordt voortgang op andere terreinen nog sterker gekoppeld aan voortgang op rechtsstaatsterrein; zonder voldoende stappen op het terrein van de rechtsstaat worden er geen andere hoofdstukken gesloten. Zoals bekend is het toetredingsproces een langdurig proces. Om deze reden is de voortdurende focus op de *Fundamentals* voor het kabinet van essentieel belang. Het cluster *Fundamentals* beslaat, 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 onderdeel vormen van het *Fundamentals* cluster. Op deze manier wordt de verbinding tussen de economie en de rechtsstaat nog duidelijker, conform de mededeling over de nieuwe methodologie. Daarnaast zijn economische hervormingen fundamenteel in de voorbereidingen op het lidmaatschap.

Verder komt de strijd tegen corruptie in alle relevante hoofdstukken terug. Dit is van belang gezien de omvang van deze problematiek in de regio en het gegeven dat corruptie zich voordoet op alle beleidsterreinen, zoals ook opgenomen in de meest recente kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket van juni 2019 (Kamerstuk 23 987, nr. 361). Het kabinet is tevreden dat de nadruk hierbij gelegd wordt op de implementatie van maatregelen.

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 aan welke hervormingen wordt gewerkt en hoe deze zich verhouden tot het uiteindelijke doel van toetreding tot de Unie. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op het explicieter betrekken van burgers in het algemeen en het maatschappelijk middenveld in het bijzonder bij het gehele proces, in lijn met de nieuwe methodologie.

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

In de Mededeling heeft de Commissie aangegeven in de toekomst te zullen rapporteren over de publieke politieke committering van kandidaat-lidstaten aan de hervormingen. Dit belang van publieke steun voor de hervormingen komt niet expliciet aan de orde in de raamwerken. Het kabinet is van mening dat dergelijke publieke steun voor de hervormingen essentieel is voor het slagen hiervan en zal zich inzetten om dit alsnog in de raamwerken te laten vastleggen. Het kabinet zou ook graag zien dat aan de *Roadmap* voor openbaar bestuur *opening-* en *interim benchmarks* verbonden worden, zodat er geen hoofdstuk gesloten kan worden voordat hier aan is voldaan, net als bij de *Roadmap* voor de rechtsstaat.

In de raamwerken wordt gerefereerd aan voorspelbaarheid en precieze benchmarks die ontwikkeld zullen worden, zowel voor het wetgevingsproces als voor een bevredigend trackrecord. Dit zal gedaan worden d.m.v. de *opening benchmarks*, *interim benchmarks* voor de rechtstaats-hoofdstukken en *closing benchmarks*. Tussentijdse aanpassingen van *benchmarks* op basis van IGC's en voortgangsrapporten zijn mogelijk. Het kabinet verwelkomt de toegenomen mogelijkheden om op deze manier bij te sturen indien nodig.

Het kabinet verwelkomt tevens het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de raamwerken voor Noord-Macedonië en Albanië. Dit is in lijn met het streven van het kabinet naar ont koppeling van de onderhandelingen; de onderhandelingen dienen immers gebaseerd te zijn op de eigen merites van beide landen en daarom is het van belang dat er twee eigenstandige onderhandelingsprocessen plaatsvinden. In het raamwerk voor Noord-Macedonië wordt het belang van goede relaties met de buurlanden extra benadrukt. Dit is wat het kabinet betreft terecht, o.a. omdat voortdurende implementatie van het Prespa akkoord met Griekenland essentieel is voor de stabiliteit in de regio.

Zoals blijkt uit de raadsconclusies van maart is een eventueel positief besluit over het houden van de eerste IGC met Albanië afhankelijk van de voortgang op de grond, met name op het terrein van de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie. Het verbeteren van het track record in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie blijft één van de prioriteiten op hervormingsterrein in Albanië. Het kabinet verwelkomt dan ook de nadruk die hierop gelegd wordt in het raamwerk.

Non-papers voortgang Noord-Macedonië en Albanië

Met de concept-onderhandelingsraamwerken circuleerde de Commissie ook non-papers over de voortgang op hervormingsterrein in Noord-Macedonië en Albanië. Deze papers gaan in op de ontwikkelingen sinds het besluit van de Raad in maart 2020 om de onderhandelingen met beide landen (onder voorwaarden) te starten.

De Commissie concludeert dat ondanks de uitdagingen van de Covid-19 pandemie, Noord-Macedonië betrokkenheid is blijven tonen en verdere tastbare en duurzame resultaten heeft geboekt op de belangrijkste hervormingsprioriteiten zoals door de Raad uiteengezet in de raadsconclusies van 2018.

De Commissie concludeert dat Albanië is doorgestaan met het tonen van commitment en het behalen van tastbare en duurzame resultaten in de prioriteiten zoals opgenomen in de Raadsconclusies van maart 2020, ondanks de uitdagingen van het coronavirus. Albanië heeft volgens de Commissie al voortgang geboekt op de voorwaarden voor het houden van de eerste IGC. Verdere voortgang wordt verwacht, in het bijzonder de aanneming van electorale hervormingen, de zekerstelling van het functioneren van het Constitutioneel Hof, het finaliseren van de procedures voor de benoeming van de directeur van het *National Bureau of Investigation*

(NBI), en het verder versterken van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, wat een lange-termijn doel blijft, inclusief het implementeren van de initiële maatregelen van het actieplan voor het adresseren van de FATF-aanbevelingen, schrijft de Commissie.

Appreciatie voortgang Noord-Macedonië

Het kabinet kan zich vinden in bovengenoemde conclusie in het non-paper. Desalniettemin zou de Commissie meer nadruk kunnen leggen op de uitvoering van hervormingen in de praktijk, inclusief de benodigde mensen en middelen, i.h.b. voor de bestrijding van corruptie en bij de uitvoering van de wet op het Openbaar Ministerie.

De verbeterde aanpak van corruptiebestrijding van de *State Commission for the Prevention of Corruption* (SCPC) is een welkome ontwikkeling maar pas als de hele keten (Openbaar Ministerie, Politie, handhavingsinstanties) naar behoren functioneert, kan dit leiden tot meer vertrouwen onder de bevolking. Daarnaast dienen de anti-corruptie wetten en regels verder te worden gepreciseerd op basis van praktische ervaring. Tevens is het van belang om de noodzaak van het afronden van de doorlichting van de inlichtingendiensten te benadrukken.

Zoals ook in de raamwerken wordt benadrukt, is het van belang dat Noord-Macedonië het Prespa-akkoord met Griekenland en het Vriendschapsverdrag met Bulgarije blijft uitvoeren. Deze verdragen zijn een stabiliserende factor in de regio en daarom is het van belang dat de voortdurende implementatie hiervan genoemd wordt in de preambule van de raamwerken.

Het kabinet deelt de constatering van de Commissie dat Noord-Macedonië, ondanks de grote uitdagingen die de COVID-19 uitbraak met zich meebrengt, concrete resultaten heeft weten te bereiken. Deze resultaten tonen aan dat Noord-Macedonië zich gecommitteerd toont om verdere positieve stappen te blijven zetten en EU-gerelateerde hervormingen te implementeren.

Appreciatie voortgang Albanië

Het kabinet kan zich vinden in de conclusie van de Commissie dat Albanië voortgang heeft geboekt op de voorwaarden zoals gesteld door de Raad in maart 2020 en dat Albanië verdere voortgang dient te boeken op deze voorwaarden. Het kabinet zal er op blijven toezien dat verdere voortgang wordt geboekt op de voorwaarden zoals gesteld in de raadsconclusies van maart 2020, met name op het terrein van proactieve onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en corruptie op hoog niveau. Daarnaast is het voor het kabinet van belang dat de politieke situatie stabiliseert zodat voortgang niet belemmerd wordt door partijpolitieke wedijver.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok