

Vergaderjaar 2019–2020

**23 987**

## Lidmaatschap van de Europese Unie

**Nr. 382**

### VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 21 februari 2020

Namens de vaste commissie voor Europese Zaken heeft de rapporteur Westelijke Balkan, de heer **Anne Mulder**, op 9 en 10 februari 2020 een werkbezoek gebracht aan de hoofdstad van Noord-Macedonië, Skopje. De rapporteur heeft dit werkbezoek afgelegd om meer inzicht te verkrijgen in de voorbereidingen van Noord-Macedonië op het starten van toetredingsonderhandelingen waarover de Raad van de Europese Unie later dit jaar een besluit zal nemen. Noord-Macedonië is sinds 2005 kandidaat-lidstaat van de Europese Unie en sinds 2009 heeft de Europese Commissie aan de Raad aanbevolen om toetredingsgesprekken te openen. Het werkbezoek vond plaats tegen de achtergrond van de nieuwe EU-uitbreidingsmethodologie die in de voorafgaande week door de Europese Commissie was gepresenteerd (documentnummer COM(2020) 57), de bijeenkomst van de Europese Raad op 26-27 maart 2020 waar naar verwachting wordt gesproken over opening van de toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië, en de EU-top op 7 mei 2020 in Zagreb die in het teken zal staan van de Westelijke Balkan. De rapporteur werd tijdens zijn bezoek begeleid door de commissievoorzitter, de heer **Hayke Veldman**, en de commissiegriffier, de heer **Jeffrey van Haaster**.

### Terugblik op het vorige werkbezoek

Het werkbezoek volgde op een eerder bezoek van de rapporteur op 7 en 8 mei 2019. In het verslag van dat bezoek (zie Kamerstuk 23 987, nr. 360) constateerde de rapporteur dat Noord-Macedonië aanzienlijke bestuurlijke, politieke en justitiële hervormingen had doorgevoerd om te kunnen voldoen aan de criteria voor het starten van toetredingsonderhandelingen. Bovendien had Noord-Macedonië zijn landsnaam gewijzigd om de naamskwestie met Griekenland op te lossen. Gesteund door een positieve volksuitspraak in een referendum had het parlement met twee-derde meerderheid de eigen Grondwet gewijzigd om het zogeheten Prespa Akkoord met Griekenland te implementeren. Dit vergde bijzonder veel moed en staatsmanschap van de burgers en politici van Noord-Macedonië. Tegelijk signaleerde de rapporteur dat er ook enkele zaken nog niet adequaat geadresseerd waren: de voortzetting van het mandaat en de onderzoeken van de Speciaal Aanklager, al dan niet als onderdeel

van het Parket voor georganiseerde misdaad en corruptie, alsmede de reorganisatie van de nationale veiligheidsdiensten. Tot slot merkte de rapporteur op dat elke kandidaat-lidstaat op zijn eigen merites beoordeeld moet worden en pleitte hij voor het ontkoppelen van Albanië en Noord-Macedonië in de besluitvorming over het starten van toetredingsonderhandelingen. Sindsdien is in de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad herhaaldelijk over het EU-uitbreidingsdossier en over Noord-Macedonië en Albanië in het bijzonder gesproken, maar konden de EU-lidstaten telkens geen unanimiteit bereiken over een besluit. Naar aanleiding van de bespreking in de Europese Raad van oktober jl. heeft de Europese Commissie de huidige EU-uitbreidingsmethodologie tegen het licht gehouden en een herziening voorgesteld. Het onderwerp EU-uitbreiding/Westelijke Balkan zal opnieuw geagendeerd worden voor de bijeenkomst van de Europese Raad op 26-27 maart aanstaande.

### **Gesprekspartners**

Het programma van het werkbezoek van de rapporteur in Noord-Macedonië eerder deze maand bestond uit gesprekken met diverse vertegenwoordigers van regering, parlement en maatschappelijke organisaties. Het doel was om hiermee een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de stand van de hervormingen in Noord-Macedonië en de visies op het EU-toetredingsperspectief. Zo heeft de rapporteur tijdens zijn bezoek gesproken met de heer **Bujar Osmani**, vicepremier voor Europese Zaken, de heer **Nikola Dimitrov**, Minister van Buitenlandse Zaken, en met mevrouw **Renata Deskoska**, Minister van Justitie. Ook heeft hij de *Sobranie* bezocht, het parlement van Noord-Macedonië, voor gesprekken met de parlementsvoorzitter, de heer **Talat Xhaferi**, en met een brede delegatie van parlementsleden uit de commissie Europese Zaken onder voorzitterschap van de heer **Artan Grubi**. De maatschappelijke invalshoek kwam aan bod bij de Nationale EU-Integratieraad, waarin ook het bedrijfsleven is vertegenwoordigd, en in gesprekken met vertegenwoordigers uit de wetenschap, journalistiek en enkele non-gouvernementele organisaties. Tot slot heeft de rapporteur ook met representanten van de internationale gemeenschap in Skopje van gedachten gewisseld.

### **Bevindingen ten aanzien van het Openbaar Ministerie**

Sinds het vorige werkbezoek is het mandaat van de Speciaal Aanklager in september 2019 geëindigd en de zaken die zij behandelde zijn overgedragen aan het algemene Openbaar Ministerie waarmee vervolging is gewaarborgd. Tijdens het werkbezoek van deze maand was het hete hangijzer in Noord-Macedonië de aanneming van een nieuwe wet op het Openbaar Ministerie (de zogeheten *PPO Law*). Met deze wet wordt een reguliere organisatiestructuur voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten ook voor de toekomst verzekerd. Voor Nederland is dit een cruciale voorwaarde waaraan Noord-Macedonië moet voldoen om toetredingsgesprekken met de EU te kunnen starten. De wet moet voldoende waarborgen bieden waardoor de Hoofdofficier van Justitie en zijn staf effectief, onafhankelijk en zonder aanzien des persoons kunnen functioneren. De nieuwe wet mag geen «verborgen amnestie» bevatten waardoor bepaalde (voormalige) politici buiten schot zouden blijven. De rapporteur heeft hier in alle gesprekken naar gevraagd; hem zijn geen aanwijzingen gebleken dat er gemarchandeerd is met het mandaat van het Openbaar Ministerie. Wel is gebleken dat in de parlementaire besprekingen over het wetsvoorstel een compromis is gesloten over de status van (verslagen van) illegale telefoontaps uit het grootschalige afluisterschandaal waar Noord-Macedonië enkele jaren mee kampte: deze kunnen slechts als indicator dienen om een onderzoek of rechtszaak te

gelasten tegen een verdachte, maar niet als zelfstandig bewijsmiddel in een rechtszaak.

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake het Openbaar Ministerie verliep moeizaam en duurde lang. Deels omdat het wetsvoorstel met twee-derde meerderheid door het parlement moest worden aangenomen, deels omdat er nog altijd veel verdeeldheid is tussen regerings- en oppositiepartijen in Noord-Macedonië. Tijdens het werkbezoek van de rapporteur waren de interne onderhandelingen over de laatste, finale versie van het wetsvoorstel nog in volle gang. De regering was erop gebrand om het wetsvoorstel nog vóór de ontbinding van het parlement vanwege de aanstaande verkiezingen door het parlement te loodsen. Uiteindelijk is op de laatste zittingsdag van het parlement vóór de ontbinding, op zondag 16 februari jl., het wetsvoorstel met een exacte twee-derde meerderheid aangenomen. De rapporteur complimenteert Noord-Macedonië met dit indrukwekkende resultaat, maar acht het tegelijk spijtig dat over zo'n zwaarwegend voorstel geen consensus kon worden bereikt, hetgeen helaas de voortdurende polarisatie van de politiek in Noord-Macedonië illustreert.

### **Overige bevindingen**

De rapporteur constateert dat Noord-Macedonië grote voortgang heeft geboekt in het aanpassen van nationaal beleid en regelgeving aan het EU-gemeenschapsrecht (het *acquis communautaire* geheten). Volgens nationale statistieken is 51% van de EU-regels uit verordeningen en richtlijnen op het gebied van concurrentievermogen geïmplementeerd in nationale regelgeving. Op het terrein van justitie en binnenlandse zaken bedraagt de score 34% en wat landbouw betreft 26%. Noord-Macedonië heeft voor EU-implementatiewetgeving, aangeduid met een EU-vlag op het voorblad van een wetsvoorstel, een versneld wetgevingstraject. Dergelijke wetsvoorstellen worden door het parlement van Noord-Macedonië met voorrang behandeld. Er heeft, met andere woorden, al veel convergentie naar EU-regels plaatsgevonden.

Op de vraag van de rapporteur waarom men zoveel werk maakt van EU-harmonisatie, terwijl er geen toetredingsonderhandelingen gaande zijn, antwoordden de autoriteiten dat men sowieso naar de (hogere) EU-standaarden wil toegroeien, ongeacht het perspectief op EU-toetreding. Deze intrinsieke motivatie maakt de overtuiging van de autoriteiten dat de aanpassingen en hervormingen een duurzaam karakter zullen hebben aannemelijk. Ook zal Noord-Macedonië er in een eventuele onderhandelingsfase profijt van hebben dat al een behoorlijk deel van het EU-regelboek is geïmplementeerd. Dit neemt niet weg dat er nog steeds aanzienlijk veel werk aan de winkel blijft op de meeste beleidsterreinen. De rapporteur merkt verder op dat, ten opzichte van zijn verslag van vorig jaar, ook verbeteringen zijn doorgevoerd in het publieke toezicht op de veiligheidsdiensten. Een reorganisatie van de veiligheidssector is succesvol afgerond met meer aandacht voor transparantie, objectiviteit en integriteit. Minder vooruitgang is zichtbaar in de transparantie van hoge ambtelijke benoemingen en de professionalisering van het openbaar bestuur. Dit is en blijft een zaak van de lange adem, waar de politieke ambtsdragers in Noord-Macedonië zich ook van bewust zijn.

Een zorgelijke ontwikkeling in Noord-Macedonië is dat veel getalenteerde, ambitieuze jongeren emigreren naar de EU, in het bijzonder Noordwest-Europa, om daar een baan te zoeken en een bestaan op te bouwen. Sommige hoogopgeleide jongeren gaan studeren in de EU en blijven daar ook na hun studie wonen en werken. Onzekerheid over de toekomst van het land noemen deze jongeren vaak als beweegreden om niet meer terug te keren naar hun vaderland. Dit is zorgelijk, niet alleen voor de vitaliteit van een land, maar ook omdat jongeren een belangrijke factor zijn in het

aanjagen van hervormingen, die idealiter van onderop (en niet van bovenaf) in een maatschappij worden geïnitieerd.

### **Gevolgen van de aangescherpte EU-uitbreidingsmethodologie**

In de mededeling die de Europese Commissie eerder deze maand publiceerde is te lezen hoe zij de EU-uitbreidingsmethodologie voor kandidaat-lidstaten wil aanscherpen. In de eerste plaats zal meer nadruk gelegd worden op fundamentele hervormingen in het politieke, juridische en economische systeem; de onderhandelingen over justitie, grondrechten en rechtstaat, democratische instellingen en economisch beleid zullen als eerste beginnen en als laatste eindigen.

De onderhandelingshoofdstukken zullen bovendien gegroepeerd worden in clusters en de onderhandelingen zullen per cluster geopend en (voorlopig) afgesloten worden. Voor het openen en (voorlopig) sluiten van onderhandelingsclusters zullen vooraf ijkpunten per kandidaat-lidstaat worden vastgesteld, waaraan telkens door de Europese Commissie zal worden getoetst.

In het gehele onderhandelingstraject zullen lidstaten een grotere rol vervullen. De Europese Commissie zal jaarlijks de voortgang monitoren en waar nodig correctiemaatregelen voorstellen. De lidstaten worden uitgenodigd om hun expertise te delen in de onderhandelingen en waar gewenst mee te kijken met de Europese Commissie in het proces van monitoring. Hierdoor is EU-uitbreiding niet langer een technisch, semi-automatisch proces, maar een traject waarin de betrokkenheid en inbreng van EU-lidstaten wordt verdisconteerd.

In de laatste maar niet de minste plaats wordt de conditionaliteit versterkt: kandidaat-lidstaten bepalen zelf het tempo van de onderhandelingen en hun toenadering tot de EU. Als zij meer en sneller hervormen, kunnen ze ook sneller integreren in de EU. Als het tempo van de hervormingen daalt, neemt ook de snelheid in de toetredingsonderhandelingen af. En, wat nieuw is: als er stagnatie of achteruitgang optreedt in de hervormingen, kan dit ook leiden tot een teruggang in de onderhandelingen, met voorlopig gesloten onderhandelingsclusters die opnieuw geopend worden. In het ergste geval kunnen onderhandelingen zelfs stopgezet of afgebroken worden. Kortom, het onderhandelen over EU-toetreding is niet langer een onomkeerbaar proces.

De autoriteiten in Noord-Macedonië reageren positief op deze beleidswijziging: de nieuwe methode belooft volgens hen goede studenten zoals Noord-Macedonië die hun huiswerk op orde hebben (en straft slechte studenten die weinig presteren). Maatschappelijke organisaties in Noord-Macedonië zien hierin een extra aansporing om de autoriteiten bij de les te houden nadat de toetredingsonderhandelingen zijn gestart. De vaste en strakke structuur die het onderhandelingsproces biedt helpt om de reeds ingezette politieke en democratische hervormingen in Noord-Macedonië te bestendigen, zo oordelen deze organisaties.

### **Aanbeveling**

De rapporteur heeft geconstateerd dat Noord-Macedonië sinds het laatste bezoek in mei 2019 verdere voortgang heeft geboekt om toetredingsonderhandelingen te openen, als startpunt van een proces dat een open einde kent en alleen daadwerkelijk tot EU-lidmaatschap leidt als aan alle toetredingsvoorwaarden volledig is voldaan. De Europese Commissie publiceert eerdaags haar nieuwe voortgangsrapport over Noord-Macedonië dat als basis zal dienen voor de bespreking in de Europese Raad van vermoedelijk eind maart.

Tegelijk beseffen de autoriteiten dat er EU-lidstaten zijn die de besluitvorming over Noord-Macedonië koppelen aan de besluitvorming over Albanië. De autoriteiten in Noord-Macedonië gaven aan dat als de

voorstanders van deze koppeling persisteren, de EU-lidstaten kunnen overwegen om de onderhandelingsprocedure te verfijnen. Dit houdt in dat de (Europese) Raad op hetzelfde moment *het formele besluit* kan nemen om te starten met de onderhandelingen met zowel Albanië als Noord-Macedonië. Daarna kan de EU de onderhandelingen met beide landen en de planning ervan weer splitsen. Allereerst zal de Europese Raad voor elk van de kandidaat-lidstaten een apart EU-onderhandelingsraamwerk vaststellen. Vervolgens moet er voor elke kandidaat-lidstaat een datum vastgesteld worden voor een zogeheten Intergouvernementele Conferentie. Op die conferentie beginnen de daadwerkelijke onderhandelingen. De EU kan de datum daarvan afhankelijk maken van een nadere screening door de Europese Commissie op de gereedheid per onderhandelingscluster én van het EU-onderhandelingsraamwerk. De (Europese) Raad stelt dit bij unanimititeit vast.

Kortom, door deze drietrapsraket zouden de data voor *de feitelijke start* van onderhandelingen voor Noord-Macedonië en Albanië verschillend kunnen zijn. Hiermee blijft het principe van verdienste als grondslag voor een geloofwaardig EU-uitbreidingsbeleid overeind. De rapporteur wijst erop dat de laatste keer dat de Europese Raad tot de formele opening van toetredingsonderhandelingen heeft besloten (met Servië, op 28 juni 2013) ook reeds een tussenstap in de procedure tussen het formele besluit en de feitelijke start van de onderhandelingen werd ingebouwd.

### **Tot slot**

De rapporteur wil de gesprekspartners in Noord-Macedonië hartelijk danken voor hun medewerking en hun openheid in de gevoerde gesprekken. Hij dankt ook de Nederlandse ambassadeur, de heer **Dirk Jan Kop**, voor de gastvrije ontvangst en de deskundige, plezierige begeleiding tijdens het werkbezoek. Ten slotte dankt de rapporteur de medeleden van de vaste commissie voor Europese Zaken, die hem het mandaat verleend hebben om dit werkbezoek af te leggen. De rapporteur hoopt dat zijn verslag de leden van dienst zal zijn bij de behandeling van het thema EU-uitbreiding/Westelijke Balkan in de Kamer.

De rapporteur,  
Anne Mulder