

Vergaderjaar 2021–2022

**23 987**

## **Uitbreiding van de Europese Unie**

**U**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Op 10 januari jl. presenteerde de Europese Rekenkamer (ERK) haar speciaal verslag «EU steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan: ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen». De ERK gaat na of de financiële middelen van de Europese Unie (EU) op een adequate manier worden ingezet en op een doeltreffende manier worden gebruikt.

In de procedurevergadering van de Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer van 27 januari jl. is gesproken over dit rapport. De Commissie verzocht een kabinetsreactie op het speciaal verslag van de ERK. In deze brief ontvangt u deze reactie op het verslag en de aanbevelingen.

In het EU-uitbreidingsproces is hervorming van de rechtsstaat een leidend principe in EU extern beleid en een noodzakelijke voorwaarde voor lidmaatschap van de EU. Om deze reden is *Rule of Law* één van de prioriteiten onder het Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA). Hiervoor werd 700 miljoen euro gereserveerd voor de periode 2014–2020. De ERK heeft deze rechtsstaatsinzet geëvalueerd, mede in het licht van de EU - Westelijke Balkan Strategie van 2018 en de herziening van de uitbreidingsmethodologie in 2020.

De ERK stelt dat, ondanks enkele positieve recente ontwikkelingen – voornamelijk in Albanië en Noord-Macedonië – de Europese Commissie en andere internationale organisaties beperkte voortgang op het gebied van de rechtsstaat rapporteren. Ook blijven fundamentele problemen bestaan op terreinen als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de machtsconcentratie, politieke inmenging en corruptie, die extra inspanningen ter bevordering van hervormingen op deze gebieden vergen.

De ERK concludeert o.a. dat het optreden van de EU heeft bijgedragen aan hervormingen op technische gebieden – zoals de efficiëntie van de

rechterlijke macht en de ontwikkeling van relevante wetgeving. Echter, door onvoldoende politieke wil bij de ontvangende (potentiële) kandidaat-lidstaten heeft het slechts een beperkt effect gehad op de bevordering van fundamentele hervormingen van de rechtsstaat in de regio. Ook zijn de regels m.b.t. politieke conditionaliteit niet duidelijk en ontbreken er heldere clausules in de IPA-programma's die bij gebrek aan voortgang op rechtsstaatsterrein de financiering voor andere sectoren beperken. De nieuwe uitbreidingsmethodologie, waarbij voortgang op rechtsstaats-terrein het tempo in het toetredingsproces bepaalt, is volgens de ERK een stap in de juiste richting. Deze nieuwe methodologie is echter nog te recent om hier duidelijke resultaten uit af te leiden.

De ERK adviseert de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) om de aanpak van hervormingen op rechtsstaats-terrein in het toetredingsproces te versterken. De Commissie zou zich met name moeten concentreren op het bepalen van strategische streefdoelen. Een gunstig klimaat voor de onafhankelijke media en het maatschappelijk middenveld kan volgens de ERK helpen om de doelstellingen en resultaten van EU-inzet bekend te maken en te verduidelijken, de hervormingen die nodig zijn voor het EU-lidmaatschap uit te leggen en de democratische beginselen van de EU te bevorderen. Ook stelt de ERK vast dat op het gebied van vrijheid van meningsuiting in alle zes landen de minste vooruitgang is geboekt. Om deze reden adviseert de ERK om de steun voor maatschappelijk middenveld betrokken bij *Rule of Law* hervormingen en mediavrijheid te intensiveren. Daarnaast adviseert de ERK de Commissie om de uitbetaling van IPA III-financiering op gebieden die niet onder de rechtsstaat vallen te koppelen aan vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat. Tevens adviseert de ERK de Commissie om de projectrapportage en monitoring te versterken.

#### *Appreciatie kabinet*

Het kabinet is van mening dat een goed functionerende rechtsstaat essentieel is voor welvaart en stabiliteit op zowel de korte als langere termijn. Het kabinet constateert dat de Europese inzet in de regio heeft bijgedragen aan het verbeteren van de doelmatigheid van de rechterlijke macht, het wetgevingskader en het bevorderen van een proactieve benadering bij corruptiebestrijding. Deze verbeteringen hebben volgens de ERK echter niet geleid tot een fundamentele versterking van de rechtsstaat en dit vindt het kabinet zorgwekkend. Het kabinet beaamt dat er in de verschillende landen positieve ontwikkelingen zijn ingezet, maar bevestigt tegelijkertijd ook dat hardnekkige problemen blijven bestaan, met name op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, corruptie en mediavrijheid. Het kabinet omarmt dan ook de aanbeveling van de ERK om de Commissie te vragen zich met name te concentreren op het bepalen van strategische streefdoelen voor elk uitbreidingsland, door definitieve effectindicatoren vast te stellen op fundamentele gebieden van de rechtsstaat – zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de vrijheid van meningsuiting en de bestrijding van corruptie. De clustering van de onderhandelingshoofdstukken in het toetredingsproces, waarbij Cluster 1, *Fundamentals*, centraal staat, kan hierbij versterkend werken.

Het kabinet ziet er, conform de motie Kamminga/Amhaouch, (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2358), op toe dat de Commissie de voortgang op hervormingsterrein strikt monitort waarbij het kabinet zelf, o.a. via het rechtsstaatselijkheidsnetwerk in de regio, een actieve rol speelt door monitoring en het leveren van input op de voortgangsrapporten van de Commissie. Bovendien benut het kabinet het rechtsstaatselijkheidsnetwerk om tot een eigen appreciatie te komen voor de discussies en rapportages in

EU-kader. In het geval van geen of onvoldoende vooruitgang verbindt het kabinet hier consequenties aan voor de Westelijke Balkan landen, zoals deze in het toetredingskader voorhanden zijn. Dit is tevens conform bovengenoemde motie. Het kabinet doet dit door coalitievorming met andere EU-lidstaten zodat er een stevige boodschap afgegeven wordt aan de Commissie, de (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere partners. Daarnaast streeft het kabinet naar het frequenter inzetten van conditionaliteit bij de toekenning en tijdens de uitvoering van EU-fondsen.

Het kabinet onderschrijft tevens dat IPA-projecten zich voornamelijk op operationele en technische zaken richten, terwijl duurzame voortgang op rechtsstaatsterrein vooral politieke wil vraagt, zoals de ERK terecht benadrukt. Het kabinet constateert dat de ambitie om moeilijke hervormingen door te voeren bij het politiek leiderschap in de (potentiële) kandidaat-lidstaten niet altijd toereikend is. Dit kan de hervormingen belemmeren. De ERK komt daarom met aanbevelingen die de politieke wil positief kunnen beïnvloeden. Ten eerste door consequenties te verbinden aan het gebrek aan politieke wil om te hervormen. De inschatting van het kabinet is dat het belonen van voortgang, met steun of stappen in het toetredingsproces, en het verbinden van consequenties aan achteruitgang, door financiële beperkingen op andere terreinen of het pauzeren of omkeren van stappen in het toetredingsproces, loont; *more for more, less for less*. Dit is in lijn met de bestaande inzet van het kabinet op conditionaliteit. Bij de inwerkingtreding van IPA III in 2021 zijn prestaties van de (potentiële) kandidaat-lidstaten centraler komen te staan. Dit ziet het kabinet als een positieve ontwikkeling. De toegang tot fondsen wordt nu gebaseerd op criteria zoals de verwachte impact en voortgang op het gebied van rechtsstaat, fundamentele rechten en openbaar bestuur. Dit is onder meer mogelijk door de focus te verleggen van landenveloppen naar het behalen van thematische doelen. Het kabinet grijpt het ERK-rapport dan ook aan om deze inzet verder te versterken en de discussie hierover nog nadrukkelijker te voeren met de Commissie en in de Raad. In aanvulling hierop zal het kabinet er bij de EU op aandringen om, naast de aandacht voor traditionele rechtsstaatsprojecten binnen IPA III of het *Western Balkans Investment Fund*, ook te onderzoeken of er innovatieve manieren zijn om de rechtsstaat te versterken met behulp van hervormingen in andere sectoren (bijvoorbeeld via de *Green Deal* of economische ontwikkeling).

De herziene toetredingsmethodologie biedt nuttige handvatten. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de ERK dat deze herziene methodologie een stap in de goede richting is<sup>1</sup>. In deze herziene methodologie krijgen hervormingen op rechtsstaatsterrein een 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 rechtsstaatsterrein: alleen met voldoende stappen op rechtsstaatsterrein kunnen onderhandelingshoofdstukken in het toetredingsproces geopend worden, en voorwaardelijk worden gesloten.

Tevens onderdeel van de nieuwe methodologie, en in lijn met de aanbevelingen van de ERK, is het meer benutten van externe indicatoren door de EU. Het kabinet is hier voorstander van omdat externe indicatoren

---

<sup>1</sup> Kabinetsappreciatie herziening Uitbreidingsmethodologie | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

doorgaans op een objectieve en kwalitatieve wijze de voortgang in kaart brengen. Dit zou kunnen leiden tot een meer objectieve evaluatie van de voortgang.

De derde aanbeveling van de ERK, meer ondersteuning via het maatschappelijk middenveld, met speciale aandacht voor organisaties die zich inzetten voor onafhankelijke media, kan hierbij helpen volgens het kabinet. Nederland heeft hier via het MATRA programma goede ervaringen mee. Het maatschappelijk middenveld en een onafhankelijke media kunnen politici ter verantwoording roepen en helpen om de weg naar het EU-lidmaatschap, inclusief de moeilijke hervormingen die hiermee gepaard gaan, uit te leggen aan de bevolking.

Het kabinet verwelkomt ook de laatste aanbeveling van de ERK: de EU dient de IPA-projecten nog actiever te monitoren, evalueren en eventuele misstanden aan de orde te stellen. De EU-delegaties in de regio dienen zichtbaar te zijn, druk uit te oefenen indien nodig en duidelijk te communiceren over de benodigde hervormingen en de vereiste politieke wil. In dit kader past ook het advies van de ERK om binnen IPA-projecten meer oog te hebben voor impact (i.p.v. outcome of output). Hierbij is het kabinet voorstander van het stellen van duidelijke voorwaarden zoals politieke comittingering aan projecten, zoals ook de ERK suggereert. Tevens is het van belang om realistische uitgangspunten en duurzame interventies te formuleren; het doen beklijven van hervormingen kost tijd. Daarnaast is het evident dat de projecten niet onnodig gecompliceerd moeten zijn en moeten aansluiten bij de beschikbare capaciteit in de landen in de Westelijke Balkan.

Het kabinet is van mening dat de aanbevelingen van de ERK de belangrijkste tekortkomingen t.a.v. de huidige EU-inzet op rechtsstaatsterrein in de Westelijke Balkan adresseren en dat deze aanbevelingen goed aansluiten bij de reeds bestaande Nederlandse inzet op het versterken van de rechtsstaat, met aandacht voor de rol van maatschappelijk middenveld en media en gebruikmakend van conditionaliteit. Het kabinet neemt de conclusies en aanbevelingen van de ERK zeer serieus en zal deze actief gebruiken bij de huidige en toekomstige EU-inzet op rechtsstaatshervormingen in de Westelijke Balkan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra