

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2518 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Kamminga en Piri (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2452), zoals ingediend tijdens het Tweeminutendebat Raad Algemene Zaken van 17 februari jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 52, item 5) ga ik in deze brief in op de redenering achter de Nederlandse instemming met het openen van Cluster 4 met Servië.

Het kabinet ziet er, conform de motie van de leden Kamminga en Amhaouch (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2358), op toe dat de Europese Commissie de voortgang van kandidaat-lidstaten strikt monitort. Hierbij speelt het kabinet zelf ook een actieve rol. Zo wordt onder meer via het Nederlandse rechtsstatelijkheidsnetwerk in de regio voortgang gemonitord en wordt input geleverd voor de voortgangsrapporten op basis van eigen bevindingen op het gebied van onder meer justitiële samenwerking, migratie en rechtsstaatontwikkeling. Het kabinet verbindt hier, in het geval van geen of onvoldoende voortgang, consequenties aan zoals deze in het toetredingskader voorhanden zijn, conform bovengenoemde motie.

#### *Nieuwe methodologie*

Op 14 februari 2020 ging uw Kamer de kabinetsappreciatie toe van de door de Commissie voorgestelde herziening van de uitbreidingsmethodologie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511). De nieuwe methodologie werd door de Raad in maart 2020 verwelkomd. Het kabinet is van mening dat de herziene methodologie op een aantal terreinen wezenlijke verbeteringen bevat en verwelkomt de grotere nadruk op hervormingen van de rechtsstaat, het openbaar bestuur en de economie zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie hierover. Door het expliciet maken van het belang van de rechtsstaat als basis voor een stabiel democratisch systeem wordt gegarandeerd dat kandidaat-lidstaten niet toetreden tot de EU totdat het democratisch fundament in deze landen solide is. Verder wordt voortgang op andere terreinen nog sterker gekoppeld aan voortgang op rechtsstaatsterrein en wordt explicieter gemaakt dat het uitbreidingsproces omkeerbaar is. Niet alleen wordt de mogelijkheid om een gesloten hoofdstuk te heropenen benoemd, tegelijkertijd wordt het pauzeren of geheel stoppen van de onderhandelingen een reële mogelijkheid indien de voortgang op rechtsstaatsterrein stagneert of teruglijdt.

De Raad besluit met unanimititeit of is voldaan aan de criteria voor het openen van een cluster, alsook of is voldaan aan de criteria voor het sluiten van een hoofdstuk. Dit waarborgt de blijvende intensieve betrokkenheid van de Raad bij het gehele proces. Ook de dialoog in het kader van de lopende onderhandelingen met Servië en Montenegro vindt op basis van de nieuwe clusterindeling plaats.

#### *Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2021*

In de kabinetsappreciatie van het jaarlijkse uitbreidingspakket gaat het kabinet in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het uitbreidingspakket van de Commissie. De meest recente kabinetsappreciatie dateert van 12 november 2021<sup>1</sup>. In deze appreciatie wordt ook ingegaan op de ontwikkelingen in Servië.

Het kabinet heeft in de appreciatie aangegeven dat het van mening was dat het voortgangsrapport het beginnende nieuwe momentum in het hervormingsproces in Servië goed weerspiegelde. Op rechtsstaatsterrein werden in de rapportageperiode (Juni 2020 – Juni 2021) soms jarenlange vertragingen aangepakt en actiepunten geïmplementeerd. Waar de Commissie in voorgaande jaren nog van “geen voortgang” sprak met betrekking tot rechtspraak en mediavrijheid, stelde de Commissie in het rapport van oktober 2021 dat op alle kernonderwerpen; bestuur, rechtspraak, corruptie, georganiseerde misdaad en media, sprake was van “beperkte voortgang”. Het kabinet heeft in de appreciatie de grotere betrokkenheid van de Servische regering bij de hervormingen verwelkomd. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de implementatie op kernpunten selectief bleef.

Alles afwegende was het uiteindelijke oordeel van het kabinet dat Servië beloond zou kunnen worden met het instemmen met een bescheiden stap in de toetredingsonderhandelingen. Een dergelijke stap paste in de ogen van het kabinet bij de Nederlandse strikt, fair en betrokken benadering ten aanzien van het uitbreidingsproces en zou ook kunnen helpen om druk op Servië te houden om te hervormen. Gezien de belangrijke stappen op het gebied van rechtsstaatshervormingen, met name de aanpassing van de constitutie om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken, en het toenemende belang van samenwerking met Servië op energieterrein, ook vanuit geopolitiek oogpunt, lag het volgens het kabinet in de rede om ten aanzien van Cluster 4, *Green Agenda and Sustainable Connectivity*, waar het hoofdstuk energie onderdeel van is, bescheiden stappen te zetten. Het openen van twee clusters, zoals door de Commissie voorgesteld, was wat het kabinet betreft te optimistisch. De reden hiervoor was dat

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 23 987, nr. 391

dit geen recht zou doen aan de belangrijke zorgen die er in de praktijk nog steeds waren op het terrein van de rechtsstaat en fundamentele vrijheden, zo concludeerde het kabinet.

### *Onderhandelingen uitbreidingspakket 2021*

Het uitbreidingspakket is besproken tijdens de Raad Algemene Zaken op 23 november 2021<sup>2</sup>. Tijdens deze Raad pleitten enkele lidstaten voor het openen van nieuwe onderhandelingsclusters met Servië<sup>3</sup>. Op dat moment was er nog geen overeenstemming over de raadsconclusies over het uitbreidingspakket, noch over het openen van een cluster met Servië.

In aanloop naar de Raad Algemene Zaken van 14 december intensiveerden de onderhandelingen over de raadsconclusies over het uitbreidingspakket, de te nemen stappen met Servië en de EU-posities voor de Intergouvernementele Conferenties (IGC's) met Servië en Montenegro die voorafgaand aan de Raad in december zouden plaatsvinden, conform de nieuwe methodologie.

Tijdens deze onderhandelingen was de inzet van het kabinet conform hetgeen was uiteengezet in de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket van 12 november jl., zoals aangegeven in de geannoteerde agenda voor deze Raad<sup>4</sup>. Het krachtenveld bewoog vervolgens tijdens de onderhandelingsperiode richting duidelijke erkenning van de stappen die Servië had gezet.

Uiteindelijk is in aanloop naar de Raad van 14 december door het kabinet ingestemd met het openen van Cluster 4 met Servië. Het kabinet heeft hierbij evenwel benadrukt dat het instemmen met het openen van cluster 4 op basis van beperkte maar belangrijke voortgang op rechtsstaatsterrein geenszins een precedent zal zijn voor het openen van toekomstige clusters. Voortgang op het terrein van de rechtsstaat blijft de voortgang bepalen in het toetredingsproces, conform de nieuwe methodologie. Bij het openen van een volgend cluster met Servië weegt de voortgang op rechtsstaatsterrein opnieuw zwaar, zo heeft het kabinet duidelijk gemaakt. Het openen van een volgend cluster met Servië zal derhalve moeten plaatsvinden op basis van goede (in tegenstelling tot beperkte) voortgang op het terrein van de rechtsstaat. Dit is ook benadrukt door België

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 21 501-02, nr. 2424

<sup>3</sup> Kamerstuk 21 501-02, nr. 2430

<sup>4</sup> Kamerstuk 21 501-02, nr. 2435

namens Nederland en Luxemburg tijdens de IGC met Servië, voorafgaand aan de Raad in december, zoals toelicht in het verslag van die Raad<sup>5</sup>.

### *Conclusie*

Terugkijkend op het proces van afgelopen jaar had het kabinet in de Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2021 explicieter kunnen benoemen wat het zetten van bescheiden stappen precies in zou kunnen houden. Zoals toegezegd tijdens het CD Informatievoorziening op 10 februari jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 3301) en verzocht in de motie van de leden Kamminga en Piri (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2452) zal ik de Kamer bij grote en politiek gevoelige onderwerpen, zoals informatie aangaande stappen in het EU toetredingsproces, nog explicieter en proactief informeren.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 21 501-02, nr. 2430