

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2041

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2024

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda aan voor de Europese Raad en de Eurozonetop van 20 en 21 maart 2024.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

GEANNOTEEERDE AGENDA EUROPESE RAAD EN EUROZONETOP VAN 21 EN 22 MAART 2024

Op donderdag 21 en vrijdag 22 maart aanstaande vindt een Europese Raad (ER) plaats in Brussel. De ER zal spreken over de Russische agressie jegens Oekraïne, veiligheid en defensie en het Midden-Oosten. Onder externe relaties zal de ER spreken over de dood van oppositieleider Aleksej Navalny en de situatie in Belarus. Onder overige zaken zal de ER spreken over landbouw, migratie, het Europees Semester, de Strategische Agenda van 2024 tot en met 2029 en Bosnië en Herzegovina. Aansluitend aan de ER zal er een Eurozonetop zijn. De Minister-President is voornemens deel te nemen aan de ER en de Eurozonetop.

Op 21 maart vindt tevens de eerste Nucleaire Energietop van staats-hoofden en regeringsleiders van verschillende landen plaats in Brussel. Deze top wordt georganiseerd door België en het Internationaal Atoom-energieagentschap en staat los van de ER. De Minister-President is voornemens deel te nemen aan de Nucleaire Energietop.

Oekraïne

De ER zal stilstaan bij de Russische agressie tegen Oekraïne die in alle hevigheid voortduurt. Nederland blijft zich inzetten voor sterke, niet aflatende steun aan Oekraïne, zowel politiek, economisch, financieel, humanitair, militair en diplomatiek. Nederland roept de overige lidstaten op om militaire, en ook andere steun aan Oekraïne te intensiveren, zowel bilateraal als via de EU.

Nederland legt verder nadruk op het streven naar accountability voor de Russische agressie en andere internationale misdrijven die zijn gepleegd in Oekraïne en zal tevens benoemen dat de *Restoring Justice for Ukraine* conferentie van 2 april a.s. in Den Haag zal plaatsvinden.

Tijdens de buitengewone ER van 1 februari jl. nodigden de regeringsleiders de Raad uit om in maart tot een akkoord te komen over een Ukraine Assistance Fund (UAF) van 5 miljard euro in 2024.¹ Op 13 maart jl. hebben de lidstaten dit akkoord op ambassadeursniveau bereikt². Naar verwachting zal de Raad Buitenlandse Zaken van 18 maart a.s. het Raadsbesluit over de oprichting van het UAF formeel aannemen en zal de ER van 21 en 22 maart het akkoord verwelkomen. De lidstaten zijn overeengekomen het financieringsplafond van de Europese Vredesfaciliteit (EPF) met 5 miljard euro te verhogen ten behoeve van Oekraïne. Daarbij zijn zij op hoofdlijnen overeengekomen hoe deze middelen besteed worden. Het nieuwe budget zal onder meer gebruikt worden om lidstaten te compenseren voor bilateraal geleverde steun, voor gemeenschappelijke inkoop en voor de financiering van trainingsmissie *EU Military Assistance Mission* (EUMAM) Oekraïne. De aankomende periode werken de lidstaten de details hiervan verder uit. In reactie op de vraag van het lid Veldkamp tijdens het plenair debat over de Staat van de Oorlog in Europa op 14 maart 2024 geldt verder dat als gevolg van de ophoging van het financieringsplafond van de EPF zowel het verplichtingenbudget als het uitgavenbudget voor de Nederlandse EPF-bijdrage voor 2024 wordt verhoogd met 300,9 miljoen euro. Dit is gebaseerd op een BNI-sleutel van 5.9% en lopende prijzen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de nota van wijziging.³ Uw Kamer zal in het verslag van

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2018.

² Statement HV Borrell.

³ Kamerstuk 36 410 V, nr. 24.

de Raad Buitenlandse Zaken van 18 maart 2024 nader over het UAF worden geïnformeerd.

Veiligheid en Defensie

Naar verwachting zal de ER spreken over de op 5 maart jl. gepubliceerde *European Defence Industry Strategy* (EDIS)⁴ en het *European Defence Investment Programme* (EDIP).⁵ Deze instrumenten hebben als doel de Europese defensie-industrie te versterken en tekorten aan defensie-capaciteiten te verkleinen. De komende periode zullen hierover onderhandelingen worden gestart, met als doel begin 2025 een akkoord te bereiken.

Het kabinet kijkt met een positieve grondhouding naar het initiatief van de Commissie en ziet het versterken van de Europese defensie-industrie als noodzakelijk en urgent om de militaire steun aan Oekraïne te kunnen blijven voortzetten en om in Europa de eigen strijdkrachten in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie beter gereed te kunnen stellen en de slagkracht te vergroten. Een sterkere EU betekent in deze context ook een sterkere NAVO-partner. Daarnaast hecht het kabinet belang aan maatregelen die zien op grensoverschrijdende industriële samenwerking en leveringszekerheid, openheid van waardeketens (in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf) en het verminderen van administratieve lasten. Ook heeft het kabinet een positieve grondhouding met betrekking tot de maatregelen die gezamenlijke aanschaf door lidstaten bevorderen, omdat het bijdraagt aan de mogelijkheden voor het kabinet de Europese samenwerking te intensiveren conform de motie Dassen.⁶ Uw Kamer zal middels een BNC-fiche over de kabinetsinzet worden geïnformeerd.⁷

Midden-Oosten

De ER zal van gedachten wisselen over de actuele ontwikkelingen in het Midden-Oosten, in het bijzonder de ernstige humanitaire nood in Gaza, de spanningen op de Westelijke Jordaanoever en de situatie aan de Israëlisch-Libanese grens. Daarnaast zal de ER naar verwachting stilstaan bij de maritieme EU-missie Aspides ter bescherming van de vrije doorvaart van de scheepvaart in de Rode Zee en de uitbreiding van het Iran *unmanned aerial vehicles* (UAV)-sanctieregime. Nederland heeft mede het initiatief genomen om in dit regime ook Iraanse raketten en destabilisatie in de regio op te nemen.

Het kabinet zet in op een onmiddellijk humanitair staakt-het-vuren dat moet leiden tot het vrijlaten van alle gegijzelden en op een drastische toename van humanitaire hulp aan Gaza. Het kabinet roept Israël op af te zien van een grootschalig grondoffensief in Rafah. Het kabinet onderstreept dat regionale escalatie voorkomen moet worden en dat er met Libanon tot een diplomatieke oplossing dient te worden gekomen. Het kabinet doet een dringend beroep op Israël om recent aangekondigde plannen voor de uitbreiding van nederzettingen terug te draaien. In lijn met diverse moties is het kabinet in EU-verband bezig mogelijkheden te verkennen om sancties op te leggen aan gewelddadige kolonisten.⁸ Het

⁴ Defence industry (europa.eu).

⁵ European defence investment programme I EESC (europa.eu).

⁶ Kamerstuk 36 410 X, nr. 68.

⁷ Het BNC fiche zal vanwege het verzoek van de Kamer voor een versnelde procedure binnen vier weken na publicatie van de voorstellen met de Kamer gedeeld worden.

⁸ Waaronder: Motie van het lid Paternotte c.s. over zich Europees inspannen voor een visumverbod voor kolonisten die geweld plegen en het verheerlijken (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1984); Gewijzigde motie van het lid Dassen c.s. over sancties opleggen aan Israëlische kolonisten die zich schuldig maken aan misdaden op de Westelijke Jordaanoever, en een Europese *coalition of the willing* vormen (Kamerstuk 36 410-V, nr. 75).

kabinet blijft zich maximaal inzetten om overeenstemming over dergelijke maatregelen te bereiken binnen de Raad. Het kabinet zal tevens het belang benadrukken van een gezamenlijke EU-inzet voor de langere termijn, inclusief naleving van de G7-principes. Ook steunt het kabinet het initiatief voor het tot stand brengen van een humanitaire corridor over zee via Cyprus en onderzoekt, in lijn met de motie-Boswijk cs.⁹, op welke wijze Nederland hier aan kan bijdragen.

Externe relaties

De ER zal stilstaan bij de dood van oppositieleider Aleksej Navalny. Ook zal men van gedachten wisselen over verdere maatregelen tegen Rusland. Zo pleit Nederland in EU-verband naar verdere sancties naar aanleiding van de dood van Aleksej Navalny onder het EU *Global Human Rights Sanctions Regime*. Daarnaast steunt het kabinet het voorstel van een aantal lidstaten voor een geheel nieuw sanctieregime om Russische overheidsvertegenwoordigers betrokken bij mensenrechtenschendingen te raken.

De ER zal ook spreken over de situatie in Belarus. Hierbij zullen onder andere gedachten gewisseld worden over de aanhoudende repressie in het land en de Europese steun voor het Belarussische maatschappelijk middenveld en de democratische krachten. Het kabinet onderstreept het belang van EU-steun voor een vrij en democratisch Belarus. Verder is het kabinet voorstander van verdere sanctiemaatregelen tegen Belarus, waar deze effectief en noodzakelijk zijn.

Overig

Landbouw

De ER zal stilstaan bij de genomen en geplande maatregelen om tegemoet te komen aan de zorgen van de landbouwsector, sinds de buitengewone ER van 1 februari jl.¹⁰ en de Landbouw- en Visserijraad van 26 februari jl.¹¹ De ER zal naar verwachting richting geven voor de volgende stappen. De Commissie presenteerde op 22 februari jl. een *non-paper* met voorstellen voor versimpeling van regelgeving om de administratieve lasten voor boeren te verminderen¹² en zal op 15 maart a.s. met aanvullende voorstellen komen.

Het kabinet zet in op een snelle vermindering van de regeldruk en administratieve lasten voor de landbouwsector en verwelkomt voorstellen van de Commissie die hieraan bijdragen. Tegelijkertijd ziet het kabinet er kritisch op toe dat de huidige situatie niet wordt aangegrepen voor voorstellen die de noodzakelijke transitie naar een duurzamere landbouwsector vertragen. Het kabinet pleit daarnaast voor toestemming voor het gebruik van RENURE¹³ boven de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Verder hecht het kabinet groot belang aan de dialoog met de Nederlandse en Europese landbouwsector. Voor de stand van zaken en verdere kabinetsinzet wordt verwezen naar het verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 26 februari jl.¹⁴, dat ook in gaat op de voorstellen uit het

⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2852.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2018.

¹¹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1621.

¹² Simplification proposals to reduce administrative burdens * (europa.eu).

¹³ Kunstmestvervangers op basis van dierlijke mest, zie ook het verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 23 januari 2024 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1616).

¹⁴ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1621.

Migratie

De ER zal stilstaan bij de stand van zaken ten aanzien van migratie op basis van de mededeling van de Europese Commissie waarin wordt teruggeblikt op de belangrijke behaalde mijlpalen op het gebied van migratie van de afgelopen vier jaar.¹⁶ De Commissie gaat in de mededeling nader in op onder meer op het succes van de totstandkoming van het Asiel- en Migratiepact en het gemeenschappelijk implementatieplan dat de Commissie zal opstellen. Daarnaast noemt de Commissie de gerichte operationele maatregelen die het neemt om de migratiedruk op de EU te verminderen: de *whole-of-route approach* met actieplannen voor alle belangrijke migratieroutes naar de EU, de versterking van het EU-buitengrensbeheer, het aanpakken van migrantensmokkel en het verbeteren van terugkeer. Ook noemt de Commissie het belang van een ambitieuze inzet op brede partnerschappen.

In algemene zin verwelkomt het kabinet de mededeling. De proactieve aanpak van de Commissie past bij het grote belang dat het kabinet hecht aan het tegengaan van irreguliere migratie langs verschillende sporen. Het kabinet blijft de Commissie en de lidstaten oproepen tot de implementatie van de ER-conclusies van februari, maart en december 2023, en de conclusies van de President van de ER na de ER van juni 2023.¹⁷ Het kabinet hecht hierbij in het bijzonder aan goede implementatie en naleving van het EU-acquis, zoals betere naleving van Dublin en goede registratie aan de buitengrenzen. Dat geldt ook voor het toekomstig stelsel onder het recent overeengekomen Asiel- en Migratiepact. Daarnaast zet het kabinet zich in voor verdere versterking van de buitengrenzen. Ook roept het kabinet de Commissie op tot een ambitieuze inzet ten aanzien van gelijkwaardige en duurzame partnerschappen met derde landen, waaronder een verkenning van innovatieve vormen.¹⁸

Europees semester

Naar verwachting zal de ER zowel de beleidsprioriteiten uit de *Annual Sustainable Growth Survey 2024 (ASGS)*¹⁹ als de raadsaanbevelingen over het economisch beleid voor de eurozone onderschrijven.²⁰ Voor Nederland is het hierbij van belang dat het Europees Semester nieuwe en bestaande uitdagingen moet blijven identificeren. Het monitoren van de uitvoering van structurele hervormingen blijft een prioriteit. In de kabinetsreactie op het herfstpakket van het Europees Semester (december 2023) wordt dit onderstreept.²¹

Strategische Agenda

Naar verwachting zal de ER spreken over de voorbereiding op de vaststelling van Strategische Agenda van 2024 tot en met 2029. Deze zal tijdens de ER van 27 en 28 juni a.s. worden vastgesteld.²² Het kabinet zet

¹⁵ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1625.

¹⁶ Te raadplegen op: [Commission takes stock of key achievements on migration and \(europa.eu\)](https://commission.europa.eu/communication/2024-03-26-migration_en).

¹⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1976, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1926, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1949, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1972, Kamerstuk 21 501, nr. 206 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1977.

¹⁸ Kamerstuk 32 317, nr. 872.

¹⁹ eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0901.

²⁰ 2024 European Semester: Recommendation for the euro area – European Commission (europa.eu).

²¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2005.

²² www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-agenda-2024-2029.

in op een zestal prioriteiten: 1) interne markt, concurrentievermogen en duurzaamheid, 2) geopolitiek handelingsvermogen, 3) rechtstaat en gedeelde waarden, 4) migratie en 5) implementatiekracht. Tegelijkertijd moet de EU zich 6) voorbereiden op EU-uitbreiding.

Bosnië en Herzegovina

De ER zal spreken over Bosnië en Herzegovina. Tijdens de ER van 13 en 14 december jl.²³ besloot de ER dat de EU de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina zal openen zodra in de nodige mate aan de lidmaatschapscriteria is voldaan, en verzocht de Commissie om uiterlijk in maart 2024 aan de ER verslag uit te brengen over de voortgang, met het oog op het nemen van een besluit. Op 12 maart jl. presenteerde de Commissie haar rapportage.²⁴ Onderaan deze geannoteerde agenda is een kabinetsappreciatie opgenomen over betreffende Commissiemededeling.

Eurozonetop

Na afloop van de ER zal een Eurozonetop (EZT) plaatsvinden. Tijdens de EZT zullen naar verwachting de economische situatie in de eurozone, een verklaring over de coördinatie van het begrotingsbeleid, de eurozonetotreding van Bulgarije, concurrentiekracht en de toekomst van de Europese financiële en kapitaalmarkten aan de orde komen. De voorzitter van de Eurogroep zal waarschijnlijk voorafgaand aan de ER in een brief aan de voorzitter van de ER de stand van zaken van deze onderwerpen toelichten.

Verklaring coördinatie begrotingsbeleid Eurozone

De EZT bekrachtigt naar verwachting een gezamenlijke verklaring over oriëntatie van het begrotingsbeleid (*fiscal stance*) in de Eurozone voor 2025. Deze verklaring is reeds aangenomen tijdens de Eurogroep op 11 maart jl.²⁵ De verklaring benoemt op hoofdlijnen dat een licht verkrappend begrotingsbeleid passend is voor het bevorderen van schuldhoudbaarheid en het verder terugdringen van inflatie. Daarnaast onderstreept de verklaring het belang van investeringen en hervormingen en van implementatie en handhaving van de herziene Europese begrotingsregels. De verklaring is in lijn met de kabinetsinzet.

Financiële en kapitaalmarkten

De Eurogroep heeft een gemeenschappelijke verklaring opgesteld met een strategische visie op de toekomst van de Europese kapitaalmarkten.²⁶ In die visie zullen de prioriteiten geïdentificeerd zijn om de kapitaalmarktunie verder te ontwikkelen, die als input kan dienen voor de (nieuwe) Europese Commissie. Het kabinet acht verdere integratie van de kapitaalmarktunie essentieel voor de benodigde investeringen in duurzaamheid en digitalisering, ter versterking van het concurrentievermogen.

²³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2006.

²⁴ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-proposes-open-eu-accession-negotiations-bosnia-and-herzegovina-and-updates-progress-made-2024-03-12_en.

²⁵ Eurogroep – Consilium (europa.eu).

²⁶ Statement Eurogroep in inclusieve samenstelling over de toekomst van de Kapitaalmarktunie, 11 maart 2024.

De EZT bespreekt mogelijk de stand van zaken inzake de eurotoetreding van Bulgarije. Er wordt weinig inhoudelijke discussie verwacht. De eerstvolgende inhoudelijke discussie is waarschijnlijk in juni van dit jaar, wanneer de Commissie het volgende (tweejaarlijkse) convergentierapport zal presenteren. In dat rapport wordt beschreven in hoeverre Bulgarije voldoet aan de criteria voor toetreding tot de euro. Bulgarije streeft naar invoering van de euro per 1 januari 2025. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat Bulgarije op tijd aan de toetredingsvoorwaarden voldoet. Van de formele toetredingseisen wordt het inflatiecriterium hoogstwaarschijnlijk niet gehaald. Daarnaast heeft Bulgarije een aantal *post-entry commitments* (voor toetreding tot het Europees wisselkoersmechanisme ERM-II) nog niet volledig geïmplementeerd. Die *commitments* zijn geen harde toetredingseisen maar wegen politiek mee en zijn ook voor Nederland een voorwaarde voor toetreding.

Nucleaire energietop

Op 21 maart a.s. vindt tevens in Brussel een Nucleaire Energietop plaats, georganiseerd door België samen met het Internationale Atoomenergie-agentschap (IAEA). Het is een multilaterale bijeenkomst van landen die kernenergie in hun energiemix hebben of ver zijn in de ontwikkeling daartoe. Het doel is om verschillende visies te bespreken op de rol van kernenergie in het bereiken van net-zero en nationale plannen te delen.

Naar verwachting zal de Nucleaire Energietop een gezamenlijke verklaring namens IAEA en deelnemende landen aannemen waarin wordt benadrukt dat kernenergie een volwaardige bron van CO₂-arme elektriciteit is en daarmee een belangrijke rol speelt bij het behalen van de klimaatdoelstellingen. De verklaring zal het belang van investeringen in nieuwe capaciteit en innovatieve technologieën zoals *Small Modular Reactors* (SMRs) benadrukken, uiteraard met oog voor veiligheid en *safeguards*, en roept ontwikkelingsbanken en financiële organisaties op om ook de mogelijkheid om kernenergie te financieren te overwegen.

Het kabinet heeft een kernenergie ambitie en wil concrete stappen voorwaarts zetten. Daarbij neemt het kabinet een pragmatische houding in waarbij de nadruk ligt op een energietransitie met een belangrijke rol voor zowel hernieuwbare energiebronnen als kernenergie. Voor de kabinetsinzet op kernenergie wordt verwezen naar de recente Kamerbrief over de stand van zaken van de nieuw te bouwen kerncentrales.²⁷

Kabinetsappreciatie Rapport over voortgang in Bosnië en Herzegovina

In december besloot de Europese Raad (ER) dat het de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina zal openen zodra in nodige mate aan de lidmaatschapscriteria is voldaan, en verzocht de Commissie om uiterlijk in maart 2024 aan de Raad verslag uit te brengen over de voortgang, met het oog op het nemen van een besluit. Op 12 maart jl. presenteerde de Commissie haar rapportage. Het kabinet maakt gebruik van de gelegenheid om de appreciatie van het rapport van de Commissie via deze brief met de Kamer te delen.

Vooropgesteld dient te worden benadrukt dat het EU toetredingsproces omkeerbaar en gefaseerd is. Dit is nadrukkelijk verankerd in de nieuwe methodologie die in 2020 is aangenomen. Besluitvorming tijdens de

²⁷ Kamerstuk 32 645, nr. 121.

onderhandelingen geschiedt op basis van unanimiteit in de Raad. Ook na een eventueel besluit om de onderhandelingen te openen, moeten nog verschillende stappen gezet worden (o.a. vaststelling van het onderhandelingsraamwerk, vaststelling *opening* en *interim benchmarks*, inclusief de organisatie Intergouvernementele Conferentie), waarover de Raad vervolgens steeds met unanimiteit moet beslissen, voordat de onderhandelingen daadwerkelijk van start kunnen gaan. Een eventueel besluit om de onderhandelingen te openen ziet het kabinet vooral als een duidelijk politiek signaal. Dit signaal moet de autoriteiten aansporen om serieuze verdere stappen te blijven zetten in het hervormingsproces.

Beoordeling Commissie

De Commissie rapporteert over de voortgang van Bosnië en Herzegovina in het bereiken van de nodige mate van naleving van de lidmaatschapscriteria. Op basis van de voortgang sinds het verlenen van kandidaat-lid status in 2022, concludeert de Commissie dat Bosnië en Herzegovina de nodige mate van naleving met de lidmaatschapscriteria heeft bereikt.²⁸ De Commissie beveelt de Raad aan de toetredingsonderhandelingen te openen. Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de Raad het onderhandelingsraamwerk met Bosnië en Herzegovina pas vaststelt wanneer Bosnië en Herzegovina verdere stappen heeft gezet in lijn met het Commissierapport. Deze aanbeveling is vergelijkbaar met de aanbeveling die de Commissie in november 2023 deed ten aanzien van Oekraïne en Moldavië. De Commissie ziet de aanbeveling als een politiek signaal ter ondersteuning van de ingezette richting en hervormingsagenda.

De Commissie benoemt verschillende stappen die Bosnië en Herzegovina de afgelopen maanden heeft gezet. Zo zijn eerste stappen gezet richting het aannemen van het Nationaal Programma voor EU-Acquis overname en is een aanpassing doorgevoerd van de integriteitsamendementen bij de wet op de *High Judicial and Prosecutorial Council*, die vervolgens is aangenomen. In het kader van de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad benadrukt de Commissie de aanname van de wet tegen belangenverstrengeling en de anti-witwas wet. Er is een start gemaakt met het verbeteren van overige wet- en regelgeving, onder andere voor gegevensbescherming en openbare aanbestedingen, en er wordt gewerkt aan een nieuwe wet op de *High Judicial and Prosecutorial Council* en de Wet Rechterlijke Organisatie. Ook heeft Bosnië en Herzegovina stappen gezet op het gebied van grensbeheer en migratiemanagement, zoals de start van de onderhandelingen voor een overeenkomst met FRONTEX en verdere harmonisatie met het EU-visumbeleid. De Commissie geeft aan dat Bosnië en Herzegovina volledige aansluiting bij het EU-GBVB beleid heeft bereikt en behouden.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet hanteert een strikt, fair en betrokken uitbreidingsbeleid. Zoals bekend vormen de Kopenhagencriteria en het voldoen aan de EU-standaarden over de volle reikwijdte van het EU-*acquis* de basis voor voortgang van kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces. Zoals

²⁸ In 2022 ontving Bosnië en Herzegovina de status van kandidaat-lid, met dien verstande dat het land een achttal stappen zet t.a.v. het functioneren van rechterlijke macht, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, grens- en migratiebeheer en asiel, het recht op leven en verbod op foltering, vrijheid van meningsuiting en media en het functioneren van coördinatie-mechanisme voor EU-aangelegenheden. Deze stappen zijn gelinkt aan de 14 hervormingsprioriteiten die de Commissie in 2019 in de Opinie vaststelde naar aanleiding van de toetredings-aanvraag van Bosnië en Herzegovina.

gecommuniceerd met de Kamer²⁹, verwacht het kabinet van Bosnië en Herzegovina voortgang op een substantiële subset van de hervormingsprioriteiten, voordat vervolgstappen kunnen worden gezet. In de kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 (Kamerstuk 23 987, nr. 395) gaf het kabinet aan de analyse van de Commissie te delen dat er destijds beperkte voortgang was geboekt op het grootste deel van de prioriteiten die gesteld werden in de Commissie Opinie van 2019. Het kabinet nam de sterk veranderde geopolitieke context mee in de analyse van het pakket. Het kabinet erkent dat de effecten van de Russische agressie nadrukkelijk merkbaar zijn in de regio, wat verdeeldheid en instabiliteit in de hand werkt, ook in Bosnië en Herzegovina. Mede hierdoor hecht het kabinet bijzondere waarde aan GBVB-aansluiting. In aanloop naar de Europese Raad van december bleef de inzet van het kabinet om het proces te baseren op merites, nauw op te trekken met gelijkgezinden, het krachtenveld te wegen en te voorkomen dat het geïsoleerd kwam te staan. Een overgrote meerderheid van lidstaten vroeg toen om het zetten van een stap ten aanzien van Bosnië en Herzegovina.

Ten aanzien van de voorliggende rapportage van de Commissie erkent het kabinet dat Bosnië en Herzegovina sindsdien verschillende stappen heeft gezet. Hierbij ligt de nadruk op realistische wijze haalbare doelen, aangezien een deel van de hervormingsprioriteiten een meerjarig traject vergt, zoals een grondwetswijziging wat in de context van het Dayton-akkoord bijzonder complex en gevoelig ligt. Bij verschillende wetgevingsprocessen bemoeilijkt de opstelling van president Dodik van de Republika Srpska-entiteit, wiens partij deel uitmaakt van de coalitie op staatsniveau, de voortgang, zoals ook de Commissie constateert.

Het kabinet is voorzichtig ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina te openen. De inzet van het kabinet is om het proces te blijven baseren op merites, nauw op te trekken met gelijkgezinden, het krachtenveld te wegen en te voorkomen dat het geïsoleerd komt te staan. Voorafgaand aan de ER van december was de verwachting dat een aantal EU-lidstaten al in december zou pleiten voor het openen van de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina. Tijdens de ER bleek de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten voorstander van het openen van de onderhandelingen. De verwachting is dat bij de komende ER alle andere EU-lidstaten zullen instemmen met het openen van de onderhandelingen. Mocht tot het openen van de onderhandelingen worden besloten, dan ziet het kabinet de aanbeveling van de Commissie aan de Raad om een onderhandelingsraamwerk met Bosnië en Herzegovina vast te stellen pas wanneer daadwerkelijke en verifieerbare verdere stappen zijn gezet, als behulpzaam bij het houden van druk op de voortgang ten aanzien van de nodige hervormingen. Het is voor het kabinet namelijk essentieel dat de nog te nemen hervormingsstappen, met name de versterking van de rechtsstaat, inclusief migratiesamenwerking, corruptiebestrijding en fundamentele rechten, zo sterk mogelijk worden verankerd in het verdere toetredingsproces. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten en hier nauwgezet op blijven toezien. Het kabinet zal tevens richting de Bosnische autoriteiten blijven benadrukken dat ook ten aanzien van de gezette stappen, prioriteit dient te worden gegeven aan verdere verbeteringen, implementatie, en in brede zin versterking van de rechtsstaat, het functioneren van democratische instellingen en openbaar bestuur.

²⁹ Verslag van een schriftelijk overleg over o.a. het verslag van de Raad Algemene Zaken van 29 januari 2024 (Kamerstuk 21 501-02-2826).

Voor de vaststelling van het onderhandelingsraamwerk, de eerstvolgende fase in het proces, geldt dat daarin de opening benchmarks voorgesteld worden voor de daadwerkelijke start van de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina over Cluster 1 (Fundamentals). De Raad zal het definitieve raamwerk te zijner tijd aan moeten nemen met unanieme besluitvorming en vervolgens, wederom met unanimititeit, de opening benchmarks vaststellen. Het EU toetredingsproces is vervolgens omkeerbaar en gefaseerd, en onderverdeeld in zes clusters en 35 onderhandelingshoofdstukken. Bosnië en Herzegovina bevindt zich pas aan het begin van dit complexe proces, waarbij besluitvorming over het openen en sluiten van onderhandelingen op elk van de afzonderlijke beleids-terreinen geschiedt op basis van unanimititeit in de Raad, zonder dat hiermee onomkeerbare stappen worden gezet.

Zonder voldoende stappen op versterking van de rechtsstaat is er geen voortgang in de onderhandelingen. Zoals gebruikelijk zal het kabinet de Kamer bij verdere stappen blijven informeren.