



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 juni 2022
(OR. en)

10321/22

ELARG 46
COEST 465

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	17 juni 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 407 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Advies van de Commissie over het verzoek van Oekraïne om toetreding tot de Europese Unie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 407 final.

Bijlage: COM(2022) 407 final



Brussel, 17.6.2022
COM(2022) 407 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Advies van de Commissie over het verzoek van Oekraïne om toetreding tot de Europese
Unie**

A. INLEIDING

Het streven naar toetreding tot de Europese Unie is voor Oekraïne, de Oekraïense regering en de Oekraïense burgers al vele jaren een belangrijke prioriteit. Dat streven is het afgelopen decennium een belangrijke drijfveer geweest voor democratische veranderingen en een drijvende kracht achter een aantal belangrijke hervormingen die gebaseerd zijn op Europese waarden. Het besluit van de toenmalige president eind 2013 om de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, die voor veel Oekraïners een pad naar de Europese Unie symboliseerde, niet te ondertekenen, leidde tot grootschalige protesten tegen de autoriteiten. Later begon de Russische Federatie stappen te ondernemen tegen Oekraïne, omdat zij de onafhankelijke keuze van het Oekraïense volk niet aanvaardde. Hoewel Oekraïne de controle over een deel van zijn grondgebied heeft verloren en als gevolg van het conflict in het oostelijke deel van het land menselijke en economische verliezen heeft geleden, is het land zich de afgelopen jaren blijven ontwikkelen als een veerkrachtige democratie die dichterbij de Europese Unie komt en zich geleidelijk aan het acquis aanpast.

a) Verzoek om toetreding

Op 28 februari 2022, vijf dagen nadat Rusland was begonnen met een grootschalige, niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanval, diende Oekraïne een verzoek om toetreding tot de Europese Unie in. De Raad van de Europese Unie verzocht de Commissie op 7 maart 2022 om een advies over dit verzoek uit te brengen. De staatshoofden en regeringsleiders van de EU bekrachtigden het besluit daartoe op de informele bijeenkomst van de leiders in Versailles¹.

In artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is bepaald: *“Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.”*

Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt: *“De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”*

Dit is het juridische kader waarbinnen de Commissie het onderhavige advies uitbrengt.

In juni 1993 concludeerde de Europese Raad van Kopenhagen als volgt:

“De toetreding zal plaatsvinden zodra een geassocieerd land in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf> (europa.eu)

Het lidmaatschap vereist

- *dat het kandidaatland zover is gekomen dat het beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen,*
- *over een functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden.*
- *Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven.*

In december 1995 wees de Europese Raad van Madrid op de noodzaak “*de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke en harmonische integratie van deze [kandidaat-lid]staten, met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun bestuurlijke structuren en het scheppen van een stabiel economisch en monetair klimaat.*”

In december 2006 werd de Europese Raad het erover eens dat “*de op consolidatie, conditionaliteit en communicatie gebaseerde uitbreidingsstrategie, in combinatie met de capaciteit van de EU om nieuwe leden op te nemen, de grondslag vormt voor een nieuwe consensus over uitbreiding.*”

In dit advies evalueert de Commissie de inspanningen van Oekraïne op basis van het vermogen van het land om te voldoen aan de criteria die de Europese Raad heeft vastgesteld in 1993 in Kopenhagen en in 1995 in Madrid, met name met betrekking tot de bestuurlijke capaciteit van het land. In het advies wordt ook rekening gehouden met de inspanningen die Oekraïne heeft ondernomen om te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van de op 1 september 2017 in werking getreden associatieovereenkomst, inclusief de diepe en brede vrijhandelsruimte. De Commissie zal het effect van de toetreding van Oekraïne op het beleid van de EU in een later stadium beoordelen.

Dit advies is tot stand gekomen volgens een methode die vergelijkbaar is met die van eerdere adviezen van de Commissie. Oekraïne heeft op 8 april 2022 een vragenlijst ontvangen over de politieke en economische criteria en op 13 april 2022 een vragenlijst over de hoofdstukken van het EU-acquis en daarop antwoord gegeven op respectievelijk 17 april en 9 mei. Dit advies betreft een structurele beoordeling aan de hand van vaste criteria, waarbij gebruik is gemaakt van de kennis en ervaring die is opgedaan tijdens vele jaren van nauwe samenwerking tussen de EU en Oekraïne.

b) Betrekkingen tussen de Europese Unie en Oekraïne

Acht jaar na de illegale annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oost-Oekraïne in 2014, bracht Rusland op 24 februari 2022 een grootschalige militaire invasie tegen het land in zijn geheel op gang. Meer dan zeven miljoen mensen zijn naar andere landen gevlucht, vooral naar EU-lidstaten en Moldavië, en binnen Oekraïne zijn er bijna acht miljoen intern ontheemden. De EU heeft daarop verschillende pakketten met ongekende sancties tegen Rusland aangenomen². Zij heeft ook haar politieke, financiële, humanitaire en militaire steun aan Oekraïne aanzienlijk opgevoerd. De Europese burgers hebben met talloze particuliere initiatieven blijk gegeven van een ongekende solidariteit. In de context van de oorlog toont de Oekraïense regering een opmerkelijk niveau van institutionele kracht, vastberadenheid en vermogen om te functioneren. Het land heeft er alles aan gedaan om snel te kunnen reageren op de EU-vragenlijst met betrekking tot lidmaatschapsverzoek.

² EU-sanctiekaart – <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

De EU en Oekraïne onderhouden betrekkingen sinds de periode die volgde op de onafhankelijkheidsverklaring van Oekraïne in 1991. In juni 1994 ondertekende de EU een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Oekraïne, die in maart 1998 in werking trad. De politieke en economische samenwerking werd geïntensiveerd in 2004, toen Oekraïne een prioritaire partner van de EU werd in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, en verder versterkt met de start van het Oostelijk Partnerschap in 2009.

De integratie met de Europese Unie is al vele jaren een belangrijke dimensie van zowel het buitenlands als het binnenlands beleid van Oekraïne. De *Oranje Revolutie* van 2004 tegen verkiezingsfraude en corruptie ging ook over oriëntatie op het Westen en integratie met de EU. Na de parlementsverkiezingen van maart 2006 besloot de EU overleg te beginnen met het oog op onderhandelingen over een nieuwe uitgebreidere overeenkomst met Oekraïne. De onderhandelingen begonnen in maart 2007 en de ontwerp-associatieovereenkomst werd in maart 2012 geparafeerd. De *Revolutie van de Waardigheid* (2014) werd in gang gezet door de weigering van de toenmalige president van Oekraïne om de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte te ondertekenen.

In de nasleep van de Revolutie van de Waardigheid ging Rusland over tot illegale annexatie van de Krim en steunverlening aan illegale gewapende groeperingen in Oost-Oekraïne. De EU en de internationale gemeenschap veroordeelden deze ernstige schendingen van het internationaal recht, waarna de EU sancties oplegde aan de Russische Federatie.

De nieuwe Oekraïense regering die na de Revolutie van de Waardigheid was aangetreden, ondertekende in maart 2014 het politieke deel van de associatieovereenkomst. Het economische deel werd ondertekend na de presidentsverkiezingen van mei 2014. Grote delen van de overeenkomst worden sinds 2014 voorlopig toegepast. In september 2017 is de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte volledig in werking getreden.

De associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte vormt de basis voor de politieke associatie van Oekraïne met de Europese Unie en de economische integratie. In de preambule van de associatieovereenkomst werd bevestigd dat de EU de Europese ambities van Oekraïne erkent en de keuze voor Europa toejuicht, ook wat betreft de verbintenis om een duurzame democratie en een markteconomie uit te bouwen. De overeenkomst is momenteel het belangrijkste bilaterale rechtsinstrument dat als basis dient voor verdieping van de politieke banden, versterking van de economische banden, bevordering van gemeenschappelijke waarden en nauwere samenwerking op gebieden van wederzijds belang. Op basis van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte heeft Oekraïne een aantal lastige hervormingen doorgevoerd en zijn wetgeving op veel gebieden met succes afgestemd op de EU.

Het platform voor het maatschappelijk middenveld EU-Oekraïne is een van de organen die in het kader van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne zijn opgericht. Het platform stelt maatschappelijke organisaties aan beide zijden in staat toezicht te houden op het uitvoeringsproces en aanbevelingen voor de bevoegde instanties op te stellen.

In 2019 werd in een grondwetswijziging, gesteund door 335 van de 450 leden van het Oekraïense parlement, vastgelegd dat het “volwaardige lidmaatschap van Oekraïne van de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie” de strategische koers van de staat is.

Oekraïne is partij bij het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap en de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, die bijdragen tot de

aanpassing van de Oekraïense wetgeving aan het EU-acquis. Oekraïne maakt deel uit van het uitgebreide TEN-T-netwerk.

Burgers van Oekraïne kunnen sinds 11 juni 2017 zonder visum naar het Schengengebied reizen. Sinds 2007 is een overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne van kracht.

Sinds 1997 houden de EU en Oekraïne bijeenkomsten op hoog niveau. In totaal hebben er tot op heden op presidentieel niveau drieëntwintig topontmoetingen tussen de EU en Oekraïne plaatsgevonden. De betrekkingen hebben zich sindsdien verder ontwikkeld en vertonen een grotere graad van betrokkenheid en dynamiek. De dialogen tussen de EU en Oekraïne over de Green Deal en cyberbeveiliging, die in 2021 van start zijn gegaan, zijn een goed voorbeeld van de uitbreiding van de samenwerking op gebieden van gezamenlijk strategisch belang. Samen met een groot aantal andere internationale partners heeft de EU zich in 2021 aangesloten bij een door Oekraïne opgericht internationaal platform voor de Krim, een overlegorgaan dat tot doel heeft op vreedzame wijze een einde te maken aan de illegale annexatie van het schiereiland door Rusland.

Oekraïne is ook volwaardig lid van de Verenigde Naties en de Raad van Europa en is een deelnemende staat van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

De EU heeft aanzienlijke **financiële bijstand** verleend aan Oekraïne: in de periode 2014–2021 ging het om 1,7 miljard EUR aan subsidies in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument, 5,6 miljard EUR aan leningen in het kader van vijf programma's voor macrofinanciële bijstand, 194 miljoen EUR aan humanitaire hulp en 355 miljoen EUR uit instrumenten voor het buitenlands beleid. De EU-steun voor Oekraïne gaat naar beleidsontwikkeling en brede hervormingen. De lidstaten leveren daar een sterke bijdrage aan in de geest van "Team Europa". Voor de huidige meerjarenprogrammering heeft de Commissie zich meer gericht op vlaggenschipinvesteringen en -prioriteiten in het kader van een economisch en investeringsplan (EIP)³, dat tot 6,5 miljard EUR aan publieke en private investeringen voor het land moet vrijmaken en een basis zal vormen voor toekomstige wederopbouw. De in het kader van het EIP ontwikkelde aanpak zal een goede basis vormen voor toekomstige wederopbouwplannen.

Sinds het begin van de invasie door Rusland heeft de EU haar steun opgevoerd en – in de vorm van macrofinanciële bijstand, begrotingssteun, noodhulp, crisisrespons en humanitaire hulp – circa 4,1 miljard EUR gemobiliseerd ter ondersteuning van de algehele economische, sociale en financiële veerkracht van Oekraïne. Dit bedrag omvat ook militaire bijstandsmaatregelen ter ondersteuning van Oekraïne in het kader van de Europese Vredesfaciliteit voor een bedrag van 2 miljard EUR, dat zal worden gebruikt om EU-lidstaten te vergoeden voor hun militaire steun in natura aan Oekraïne.

Voor en tijdens de Russische agressieoorlog heeft de EU nauw samengewerkt met financiële instellingen met het oog op de steunverlening aan Oekraïne. Sinds 2014 hebben de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling voor meer dan 9,5 miljard EUR leningen aan Oekraïne gemobiliseerd. Daarvan heeft de EIB de afgelopen weken 668 miljoen EUR aan de Oekraïense begroting uitbetaald. De EU werkt ook nauw samen met de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, die sinds 2014 als belangrijke partners betrokken zijn bij de Oekraïense inspanningen.

³ SWD(2021) 186 final.

Met de oprichting van de steungroep voor Oekraïne heeft de EU vanaf 2014 haar bijstandsprogramma's gewijzigd. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van individuele projecten naar grotere coherente steunpakketten voor belangrijke hervormingen en de opbouw van overheidsinstellingen. Deze belangrijke verschuiving zal zeer relevant zijn voor de wederopbouw en hervorming van Oekraïne na de oorlog.

Oekraïne heeft sinds 2016 zijn **deelname aan EU-programma's**, die gedeeltelijk door de EU zijn medegefinancierd, geleidelijk uitgebreid. Oekraïne neemt met name deel aan Horizon 2020 en Horizon Europa, het Euratom-programma voor onderzoek en opleiding en de programma's Cosme, Creatief Europa en EU4Youth. Organisaties en personen uit Oekraïne kunnen ook profiteren van bepaalde acties van Erasmus+ en het Europees Solidariteitskorps. In het kader van sommige andere programma's, zoals het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, neemt Oekraïne aan bepaalde acties op ad-hocbasis deel. Oekraïne neemt deel aan verschillende Interreg-programma's en is betrokken bij de macroregionale strategie van de EU voor het Donaugebied.

Oekraïne heeft werkafspraken, samenwerkingsovereenkomsten en memoranda van overeenstemming gesloten met een aantal EU-agentschappen, zoals het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), de Europese Politiedienst (Europol), het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA), de Europese Stichting voor opleiding (ETF), het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA), het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en andere. Oekraïne neemt (zonder stemrecht) deel aan het Bureau van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec). De procedures voor de toetreding van Oekraïne tot het LIFE-programma zijn afgerond.

Oekraïne neemt deel aan het Oostelijk Partnerschap. Het Oostelijk Partnerschap is gebaseerd op de beginselen van inclusiviteit en differentiatie. De oorlog die Rusland voert in Oekraïne heeft aangetoond dat multilaterale samenwerking en cohesie en het versterken van de veerkracht van de regio nu belangrijker zijn dan ooit. De nadruk op bilaterale betrekkingen zal ook in de toekomst belangrijk zijn om Oekraïne in staat te stellen onder meer op het gebied van bestuur, justitie en de rechtsstaat belangrijke hervormingen door te voeren.

B. CRITERIA VOOR HET LIDMAATSCHAP

1. POLITIEKE CRITERIA

De evaluatie is gebaseerd op de criteria van Kopenhagen met betrekking tot de stabiliteit van de instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.

1.1. Democratie

Zoals in de **grondwet** is vastgelegd, is Oekraïne een parlementair-presidentiële democratie waarin de wetgevende macht wordt uitgeoefend door het parlement (*Verchovna Rada*) en de uitvoerende macht door de regering, terwijl de president belangrijke uitvoerende bevoegdheden behoudt.

De grondwet voorziet in de fundamentele beginselen van een democratische staat, met inbegrip van de rechtsstaat, vrije verkiezingen en de bescherming van de mensenrechten. In de grondwet wordt uitdrukkelijk bepaald dat het internationale recht voorrang heeft, waardoor de geldende internationale verdragen bindend en integraal deel uitmaken van de nationale wetgeving van Oekraïne.

Het enige orgaan dat de grondwet mag interpreteren en wetgeving aan de grondwet mag toetsen, is het **Grondwettelijk Hof van Oekraïne**. Het is echter dringend noodzakelijk dat dit hof hervormd wordt overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie van Venetië. Een kernpunt van deze hervorming is de invoering van een vertrouwenswaardige en transparante selectieprocedure voor de benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, die ook een integriteitstoetsing moet inhouden. De desbetreffende wetgeving is in behandeling bij het parlement.

Krachtens de grondwet is het staatshoofd de **president** van Oekraïne, die rechtstreeks door de burgers wordt verkozen voor een termijn van vijf jaar. Het buitenlands beleid valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de president, die tevens de opperbevelhebber van het leger is. De president heeft het recht de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken te kiezen en plaatselijke gouverneurs te benoemen. De **uitvoerende macht** wordt uitgeoefend door de regering, bestaande uit de eerste minister, een eerste vicepremier, drie vicepremiers en 18 ministers. De regering beschikt over voldoende capaciteit voor beleidsplanning. Tegen de achtergrond van de oorlog geeft de Oekraïense regering blijk van institutionele veerkracht en het vermogen om te functioneren, en zij blijft een betrouwbare internationale partner.

Het **parlement**, de *Verchovna Rada*, is het wetgevend orgaan van Oekraïne, dat effectieve democratische controle uitoefent op de uitvoerende macht. Het parlement speelt een sleutelrol bij de benoeming en het ontslag van de regering en de hoofden en leden van een aantal andere overheidsinstellingen. Het bestaat uit 450 afgevaardigden die voor een termijn van vijf jaar worden gekozen. Er zijn 26 zetels in de Verchovna Rada vacant, doordat voor die zetels geen verkiezingen zijn gehouden in de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol (Krim), die illegaal zijn geannexeerd door de Russische Federatie, en in de delen van de oblasten Donetsk en Loehansk waar de regering niet het gezag uitoefent. Het parlement heeft zijn goedkeuring gehecht aan het besluit van de president om de staat van beleg uit te roepen naar aanleiding van de grootschalige Russische militaire inval van februari 2022, maar de wetgevingswerkzaamheden worden in deze periode voortgezet.

Het **kiesstelsel** dat voor de parlamentsverkiezingen wordt toegepast, is naar aanleiding van de politieke ontwikkelingen in Oekraïne en de aanbevelingen van een aantal internationale organisaties herhaaldelijk gewijzigd. In 2019 is een nieuwe kieswet aangenomen, die alle soorten verkiezingen regelt. Deze wet brengt de wettelijke regeling in overeenstemming met de vigerende internationale normen. Bij de kieswet is onder meer een systeem van evenredige vertegenwoordiging met open lijsten ingevoerd, waarbij in eigen land ontheemde personen kiesgerechtigd zijn en er versterkte genderquota gelden. De kieswet is voor het eerst toegepast bij de lokale verkiezingen in 2020; daarbij is gebleken dat er enkele verdere wijzigingen nodig waren in verband met de transparantie van de campagnefinanciering, evenwichtige en onpartijdige berichtgeving in de media en bepaalde aspecten van de procedures voor de afhandeling van klachten en beroepen. De wet inzake nationale referenda is in januari 2021 aangenomen en er wordt gewerkt aan een wet inzake lokale referenda. Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (ODIHR) heeft de meest recente presidentsverkiezingen in twee ronden en de vervroegde parlamentsverkiezingen van 2019 beoordeeld als competitief. Bij beide verkiezingen werden de grondrechten en fundamentele

vrijheden in het algemeen geëerbiedigd. De ODIHR deed enkele aanbevelingen, waaraan momenteel gevolg wordt gegeven.

Er wordt relatief weinig gebruikgemaakt van spoedprocedures om wetgeving aan te nemen, ook op gebieden die relevant zijn voor het EU-acquis. Ten aanzien van voorgestelde wetgeving moeten volledige effectbeoordelingen worden uitgevoerd en het toezicht van de wetgever op de uitvoerende macht, met inbegrip van monitoring van de uitvoering van de wetgeving, moet worden versterkt.

In 2016 werd overheidsfinanciering van politieke partijen ingevoerd als instrument om hun financiële en institutionele capaciteiten te versterken. De financiële verslagleggingsverplichtingen van de politieke partijen waren opgeschort tijdens de COVID-19-pandemie. Het herstel van die verplichtingen moet nog door het parlement worden goedgekeurd. Na het begin van de grootschalige Russische militaire agressie in februari 2022 besloten de Oekraïense autoriteiten een verbod op te leggen aan elf politieke partijen die geacht worden Russische belangen te vertegenwoordigen.

Oekraïne heeft een levendig **maatschappelijk middenveld** dat een actieve rol speelt bij de bevordering van en het toezicht op de hervormingen. De deskundigheid van Oekraïense maatschappelijke organisaties met betrekking tot belangrijke sectorale hervormingen maakt hen tot een waardevolle partner voor de regering en een belangrijke speler op het gebied van lokale dienstverlening. Het rechtskader beschermt de vrijheid van vereniging, van meningsuiting en van vergadering. Er zijn maatregelen genomen om de registratie van maatschappelijke organisaties te ondersteunen en de rapportage- en belastingregels te vereenvoudigen. Hoewel er een zeer open ruimte is voor het maatschappelijk middenveld, is er sprake geweest van pressie en bedreigingen tegen burgeractivisten vanuit lokale gevestigde belangen, hetgeen in sommige gevallen tot geweld heeft geleid. De autoriteiten veroordelen dergelijke aanvallen en hebben het onderzoek ernaar geïntensiveerd, maar er zijn extra inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat dergelijke misdrijven niet ongestraft blijven.

1.2. Hervorming van het openbaar bestuur

Oekraïne heeft sinds 2014 vooruitgang geboekt bij de verbetering van zijn openbaar bestuur. Het rechtskader voor een modern openbaar bestuur is grotendeels aanwezig. Het is echter nog niet volledig van kracht.

Oekraïne beschikt over een goed ontwikkeld **strategisch kader voor de hervorming van het openbaar bestuur**. Er zijn sinds 2016 strategieën voor die hervormingen opgesteld en uitgevoerd volgens de normen van de Europese beginselen van openbaar bestuur. Om verdere vooruitgang te boeken, is intensievere inzet op het hoogste politieke niveau nodig. Oekraïne moet verdere inspanningen leveren om te zorgen voor voldoende bestuurlijke capaciteit om de wetgeving uit te voeren en te handhaven, met name wat inspecties betreft.

Doeltreffende en efficiënte **openbare dienstverlening** is sinds 2014 een duidelijke beleidsnoodzaak. Sinds 2019 heeft de regering maatregelen genomen om onder meer: de dienstverlening te vereenvoudigen en te monitoren; doublures bij frontoffices te voorkomen; en de feedback te verbeteren. Er is een wetsontwerp opgesteld dat moet zorgen voor stroomlijning van de administratieve kosten, de voorwaarden voor elektronische dienstverlening (webportalen, online administratieve diensten en interoperabiliteit) zijn bepaald en de specifieke kenmerken waaraan openbare (elektronische) diensten moeten voldoen, zijn wettelijk vastgesteld. Oekraïne heeft een geavanceerd **e-overheidsplatform**, waar burgers gemakkelijk toegang hebben tot openbare diensten via een onlineplatform en een applicatie voor mobiele telefoons, waarvan het aantal gebruikers in minder dan twee jaar

tijd tot 14 miljoen is toegenomen. Digitaal bestuur heeft de efficiëntie en transparantie van de regering vergroot en de dialoog tussen overheid en burgers vergemakkelijkt.

Oekraïne heeft het **beheer van de overheidsfinanciën** aanzienlijk verbeterd sinds in 2013 de eerste strategie op dat gebied werd vastgesteld. De strategie en het actieplan voor het beheer van de overheidsfinanciën in de periode 2022–2025 zijn in december 2021 aangenomen. Deze nieuwe strategie is in overeenstemming met de methodologie voor overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA) en met de normen van de EU en internationale normen. De regering heeft in 2018 een begrotingsplanning voor de middellange termijn ingevoerd. De driejarige begrotingsverklaring voor 2022–2024 is voor het eerst vastgesteld in 2021 en toegepast op de begroting voor 2022. De begroting voor 2020 is uitgevoerd volgens de in de begrotingswet voorgestelde indicatoren. Oekraïne heeft sinds 2017 de begrotingstransparantie verder vergroot. De wetgevende macht en de rekenkamer zorgen samen voor een ruimschoots adequaat toezicht op het begrotingsproces. De begrotingsdocumenten bieden een goed overzicht van de begrotingsontvangsten en -uitgaven. Er is vooruitgang geboekt met het verbeteren van de inning van binnenlandse belastingen en douaneheffingen, in overeenstemming met de verbintenissen daartoe die in de associatieovereenkomst zijn opgenomen. Het toezicht op niet op de begroting opgevoerde rekeningen en de toepassing van internationale normen in de rekenkamer van Oekraïne moet verder worden verbeterd.

Wat de **bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus** betreft, maakt het decentralisatieproces sinds 2014 een ontwikkeling door. Dit is een van de meest ingrijpende en succesvolle hervormingen die in het land zijn doorgevoerd, en een cruciale factor voor de sociale en economische ontwikkeling. Een belangrijk aspect van de hervorming was de fusie (samenvoeging) van meer dan 10 000 kleine en lokale entiteiten in 1 470 grotere gemeenten (*hromady*) met een grotere administratieve en economische capaciteit om hun verantwoordelijkheden doeltreffender te beheren. Een landelijk netwerk van lokale administratieve dienstencentra biedt hoogwaardige dienstverlening aan burgers en bedrijven. De hervorming werd geschraagd door een fiscale decentralisatie (onder meer door 64 % van de personenbelasting aan de gemeenten toe te kennen) met als doel te zorgen voor de stabiele middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van de nieuwe taken op het gebied van lokaal zelfbestuur. De gemeenten hebben ook geprofiteerd van de overdracht van eigendom en hebben mogelijkheden gekregen om de handel in grond op hun grondgebied te reguleren. De sectorale decentralisatie op het gebied van gezondheid en onderwijs is voortgezet.

Op het gebied van de **openbare dienstverlening en het personeelsbeheer** is in 2016 een nieuwe ambtenarenwet in werking getreden. Die wet legt de basis voor een modern ambtenarenapparaat. De opbouw van een professioneel en op verdienste gebaseerd ambtenarenapparaat vereist echter een verfijning van zowel het rechtskader als de operationele praktijk. De hervorming van het beloningssysteem voor ambtenaren moet worden afgerond om gekwalificeerde professionals te behouden en nieuw talent aan te trekken. Vlak voor het uitbreken van de oorlog stond Oekraïne op het punt een belangrijke wet inzake administratieve procedures aan te nemen. De institutionele architectuur van de overheid is uitgebreid gereguleerd, maar de organisatorische opzet en de sturingsmechanismen ervan moeten worden verbeterd om een doeltreffend, resultaatgericht en efficiënt bestuur te waarborgen.

Op het gebied van **beleidsontwikkeling en -coördinatie** is in een aantal ministeries een goed niveau bereikt, terwijl in andere ministeries nog verbeteringen nodig zijn. Het regelgevingskader voor beleidsontwikkeling moet worden geactualiseerd om de analytische capaciteit te verbeteren en de planningsdocumenten realistischer te maken, met name door een

en ander beter af te stemmen op de beschikbare budgetten. Het mechanisme voor openbaar en interministerieel overleg moet verder worden verbeterd.

Het **verantwoordingsbeheer** is over de hele linie verbeterd, bijvoorbeeld doordat in alle ministeries prestatie-indicatoren zijn ingevoerd. Het rechtskader voorziet niet altijd in coherente verantwoordingslijnen en governanceregelingen tussen toezichthoudende en ondergeschikte organen. De aan niet-ministeriële organen toegekende autonomie is niet gericht op het ter verantwoording roepen van agentschappen voor resultaten.

1.3. Rechtsstaat

Sinds de Revolutie van de Waardigheid van 2014 heeft Oekraïne in twee rondes justitiële en corruptiebestrijdingshervormingen doorgevoerd (in 2014–2016 en 2020–2021) om het rechtsstelsel in overeenstemming te brengen met de beginselen van de rechtsstaat, de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht te versterken en onafhankelijke corruptiebestrijdingsorganen op te richten. Deze hervormingen moesten het systeem ook efficiënter en transparanter maken. Deze hervormingen waren nodig in verband met de ontoereikende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht, de ontoereikende verantwoordingsplicht, de hoge mate van corruptie en de sterke invloed van de belangen van oligarchen.

a) Rechterlijke macht

Oekraïne is begonnen met de hervorming van de justitiële sector, waarvoor een **strategische aanpak** is vastgesteld.

De Hoge Raad van Justitie is het belangrijkste orgaan dat verantwoordelijk is voor het zelfbestuur van de rechterlijke macht. Het constitutionele en wetgevende kader garandeert de **onafhankelijkheid van de rechterlijke macht** en de onpartijdigheid ervan. Er bestaan gedragscodes voor rechters en aanklagers, evenals een geïntegreerd casemanagementsysteem met geautomatiseerde toewijzing van zaken. De benoeming van rechters en aanklagers is in beginsel gebaseerd op verdiensten en objectieve criteria, zoals vastgesteld door middel van openbare vergelijkende onderzoeken. Pogingen tot ongepaste interne en externe inmenging in de rechterlijke macht blijven echter aanleiding geven tot bezorgdheid.

De eerste ronde van de justitiële hervormingen, die in 2016 uitmondde in grondwetswijzigingen, slaagde erin het rechtssysteem te stroomlijnen en terug te brengen van vier naar drie niveaus. Daarbij werden ook nieuwe examens en integriteitscontroles ingevoerd voor alle zittende rechters, wat leidde tot het aftreden van meer dan een kwart van het gerechtelijke korps (ongeveer tweeduizend rechters). De rechterlijke macht lijdt momenteel onder ernstige personeelstekorten, aangezien het orgaan dat verantwoordelijk is voor selectieprocedures eind 2019 is ontbonden. De benoeming van nieuwe leden van het **Hooggerechtshof** verliep transparant, maar er zijn ook enkele rechters benoemd wier integriteit twijfelachtig is. De rechterlijke benoemingen werden opengesteld voor alle juridische beroepen en er werd een transparanter systeem voor gerechtelijke selectie ingevoerd. Een belangrijke aanvulling op het rechtsstelsel was de oprichting in 2019 van het Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding, dat werd gefaciliteerd door een sterke betrokkenheid van het Oekraïense maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap.

Momenteel wordt de rechterlijke macht nog steeds beschouwd als een van de minst betrouwbare en geloofwaardige instellingen. Ten tijde van het uitbreken van de oorlog stond Oekraïne op het punt de laatste hand te leggen aan een fundamentele hervorming van het gerechtelijk apparaat (2020–2022), die systemische veranderingen teweeg zou brengen, indien

volledig uitgevoerd. De belangrijkste aspecten van de nieuwe hervormingen zijn ingebed in een nieuwe brede **strategie voor de ontwikkeling van het rechtsstelsel en de constitutionele rechterlijke macht** voor 2021–2023.

Wat de **efficiëntie** van het rechtsstelsel betreft, is het beeld gemengd: de trend in burgerlijke en handelszaken is positief, maar in administratieve procedures negatief. Het grootste probleem is de achterstand van in totaal 578 750 zaken (stand in 2018), wat met name een probleem is met betrekking tot het Hooggerechtshof, dat momenteel een achterstand heeft van 24 000 zaken. De beslissingstermijn in litigieuze burgerlijke en handelszaken, die in 2018 nog 129 dagen bedroeg, was in 2020 afgenomen tot 122 dagen, wat met een standaard efficiëntieniveau overeenkomt. Het afhandelingspercentage nam toe tot 98 % (was 97 % in 2018).

De totale begroting voor 2018 bedroeg 632,1 miljoen EUR (0,56 % van het bbp). Hoewel 78 % van de gerechtelijke begroting wordt besteed aan salarissen en compensaties, werden maar zeer beperkte middelen uitgetrokken voor investeringen (0,2 %) en opleiding (0,004 %). Oekraïne telt 13 rechters en 21 aanklagers per 100 000 inwoners, terwijl het Europees gemiddelde 21 rechters en 12 aanklagers per 100 000 inwoners bedraagt⁴.

Nieuwe wetgeving tot invoering van **toetsing van integriteit en beroepsethiek** voor de belangrijkste justitiële bestuursorganen (de Hoge Raad van Justitie, waarvan de belangrijkste taken de benoeming en het ontslag van rechters omvatten, en de hoge kwalificatiecommissie van rechters, die de selectieprocedures voor nieuwe rechters uitvoert) werd in juli 2021 aangenomen, volledig in overeenstemming met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië. De met de integriteitstoetsing belaste instanties zijn opgericht en reeds begonnen met hun werkzaamheden. Na een opschorting van de werkzaamheden op 24 februari 2022, in verband met de oorlog, werd de integriteitstoetsing van de huidige leden van de Hoge Raad van Justitie op 7 mei 2022 afgerond: van de 21 leden bleven er slechts drie over. Dankzij deze hervormingen kan niet alleen een onafhankelijke en verantwoordingsplichtige rechterlijke macht worden opgebouwd, maar kan ook de invloed worden beperkt van de gevestigde belangen die het huidige stelsel van justitiële governance hebben gebruikt om de rechtsstaat in Oekraïne te ondermijnen.

Om het structurele probleem aan te pakken dat binnenlandse rechterlijke beslissingen niet werden uitgevoerd, heeft de regering in 2020 een strategie opgesteld die een oplossing moet bieden voor het uitblijven van de uitvoering van rechterlijke beslissingen waarbij een overheidsentiteit of een staatsbedrijf schuldenaar is. In 2021 heeft het parlement het wetsontwerp tot hervorming van de uitvoering van rechterlijke beslissingen in eerste lezing aangenomen.

Eind 2019 is een ambitieuze hervorming van het **openbaar ministerie** van start gegaan. Het kernelement was de doorlichting van alle 11 700 openbare aanklagers op centraal, regionaal en lokaal niveau aan de hand van professionaliteits- en integriteitscriteria. 30 % van de aanklagers kwam niet door de attestatie en moest de dienst verlaten. Er werden ongeveer tweeduizend rechtszaken aangespannen om het resultaat van de individuele attestatie aan te vechten, en in de meeste van deze zaken zijn de gerechtelijke procedures aanhangig. In 2021 heeft de procureur-generaal met succes een nieuwe procedure getest voor een transparante en op verdiensten gebaseerde selectie van aanklagers op managementniveau. In 2022 is een begin gemaakt met het omzetten van deze tussentijdse procedure in een vaste procedure en het verbeteren van het tuchtstelsel voor aanklagers.

⁴ Zoals gerapporteerd door de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa.

b) Bestrijding van corruptie

Het voorkomen en bestrijden van corruptie staat sinds de Revolutie van de Waardigheid bijzonder hoog op de hervormingsagenda van Oekraïne. Meer transparantie en preventieve maatregelen hebben tastbare resultaten opgeleverd in die zin dat de ruimte voor corruptie in verschillende sectoren is ingekrompen. Toch blijven er nog veel uitdagingen bestaan. Corruptie is nog steeds een ernstig probleem dat voortdurende aandacht vergt, gezien de aanzienlijke kosten ervan voor de staatsbegroting, het bedrijfsleven en de bevolking, en het feit dat corruptie binnenlandse en buitenlandse investeringen ontmoedigt en de rechtsstaat ondermijnt.

Oekraïne is partij bij alle belangrijke internationale verdragen ter bestrijding van corruptie, waaronder het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC). Een aantal aanbevelingen van relevante internationale monitoringmechanismen voor corruptiebestrijding, waaronder de Greco, is nog niet uitgevoerd. Alle vormen van corruptie, met inbegrip van ongeoorloofde verrijking, zijn strafbaar gesteld. Er zijn wettelijke regelingen inzake belangenconflicten, de bescherming van klokkenluiders en de transparantie van de financiering van politieke partijen. Na een inclusief voorbereidingsproces is een nieuwe **nationale anticorruptiestrategie** opgesteld met bijzondere aandacht voor relevante sectoren, maar de strategie is nog niet definitief goedgekeurd door de Verchovna Rada. Er zijn integriteitsplannen en ethische codes aanwezig in belangrijke onderdelen van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht, waarvan de handhaving geleidelijk wordt gewaarborgd door interne controle-eenheden en de respectieve tuchtorganen.

Oekraïne heeft met succes belangrijke hervormingen doorgevoerd ter voorkoming van corruptie en ter bescherming van de staatsbegroting, met name met betrekking tot overheidsopdrachten, openbare dienstverlening, energie, het bankwezen en de gezondheidssector. Volgens studies zouden deze maatregelen jaarlijks een feitelijke besparing van zo'n zes procent van het bbp opleveren. In 2016 is een transparant en omvattend elektronisch systeem voor de vermogensaangiften van ambtenaren in gebruik genomen. Dit systeem maakt automatische verificaties en publieke toegang tot de ingediende verklaringen mogelijk. Ook werd een nieuw internationaal bekroond elektronisch systeem voor overheidsopdrachten ingevoerd, ProZorro geheten (plus een spin-off onder de benaming ProZorro Sale) om de transparantie van de voorheen ondoorzichtige aanbestedingsprocedures te verbeteren. Volgens betrouwbare bronnen hebben deze systemen jaarlijks een reële besparing van één procent van het bbp opgeleverd en zullen zij dat blijven doen.

Na 2014 hebben het Oekraïense maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap een belangrijke faciliterende rol gespeeld bij de oprichting van **gespecialiseerde instellingen voor corruptiebestrijding**, namelijk het nationale corruptiebestrijdingsbureau (NABU), het gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (SAPO), het nationaal agentschap voor corruptiepreventie (NAPC), het agentschap voor de ontneming en het beheer van vermogensbestanddelen (ARMA) en het hooggerechtshof voor corruptiebestrijding (HACC). Deze instanties hebben een uitgebreid mandaat dat in overeenstemming is met de internationale normen. Zij werken steeds onafhankelijker en beschikken doorgaans over de vereiste middelen, maar de onderlinge coördinatie kan worden verbeterd. Enkele van deze instanties (bv. NABU en HAAC) zijn eerder met succes met hun werkzaamheden begonnen dan andere (bv. SAPO en NAPC). De onafhankelijkheid van alle corruptiebestrijdingsinstanties blijft een cruciaal punt. De hoofden van deze instanties moeten worden geselecteerd door middel van een transparant vergelijkend onderzoek op basis van bekwaamheid, maar ook de integriteit van de potentiële kandidaten moet worden getoetst. Het is met name van belang dat de benoeming van een nieuw hoofd van SAPO zo snel mogelijk

wordt afgerond door de certificering van de geslaagde kandidaat, en dat de directeur van de NABU wordt geselecteerd en aangesteld.

Op het gebied van preventie heeft het NACP een mandaat dat zich uitstrekt tot belangenconflicten, verificatie van aangegeven vermogensbestanddelen, controle van de uitgaven van politieke partijen en bescherming van klokkenluiders. Op het gebied van rechtshandhaving behoort het NABU tot de instellingen die het meeste vertrouwen genieten. Het heeft in toenemende mate zijn institutionele capaciteit uitgebouwd en gaat proactief te werk bij de aanpak van beschuldigingen van corruptie bij hoge ambtenaren. NABU, SAPO en HACC hebben een modern e-casemanagementsysteem ingevoerd, dat het onderzoek naar en de berechting van corruptiezaken op hoog niveau vergemakkelijkt. HACC is in 2019 opgericht en heeft door middel van een transparante, op verdienste gebaseerde procedure rechters benoemd en personeel aangeworven. Daardoor is het werk van de instanties voor corruptiebestrijding aanzienlijk vergemakkelijkt en is de effectiviteit van de berechting van corruptiezaken over het geheel genomen versterkt.

Oekraïne heeft opmerkelijke resultaten geboekt op het gebied van de preventieve aanpak van corruptie, maar de repressieve kant moet aanzienlijk worden versterkt. Het aantal hoge ambtenaren dat wegens corruptie voor het gerecht wordt gebracht, is nog steeds beperkt. Onderzoeken naar corruptie verlopen niet altijd onpartijdig en de rechtshandavingsinstanties hebben te kampen met politieke inmenging.

Wat de **resultaten** van corruptiezaken op hoog niveau betreft, heeft de HACC sinds 2019 in totaal 72 vonnissen uitgevaardigd. In 39 van deze gevallen gaat het om definitieve veroordelingen, onder meer van parlementsleden, rechters, openbare aanklagers, leden van gemeenteraden en hoofden van staatsbedrijven.

In november 2021 werd de zogenoemde wet tegen oligarchen uitgevaardigd, die als strategisch doel had de buitensporige invloed van oligarchen te beperken door hun rol in het economische, politieke en openbare leven van Oekraïne te verminderen. Het is cruciaal dat de desbetreffende wetgeving wordt uitgevoerd.

c) Georganiseerde misdaad

In 2019 is een ingrijpende hervorming van de politie doorgevoerd. Deze was bedoeld om het vertrouwen van het publiek in de politie te vergroten en deze beter in staat te stellen om de georganiseerde misdaad aan te pakken. Bij de hervorming werden gespecialiseerde politie-eenheden opgericht voor de bestrijding van terrorisme, cybercriminaliteit en drugs. Het ministerie van Binnenlandse Zaken treedt op als nationale coördinator voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De politie heeft echter nog steeds te kampen met tekorten wat betreft de uitrusting en de voor het uitvoeren van complexe financiële onderzoeken benodigde expertise. De hervorming van de politie moet worden voortgezet, ook wat betreft de invoering van een echt professioneel beheersysteem.

Oekraïne heeft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen inzake mensenhandel en migrantensmokkel geratificeerd. De **antiwitwaswetgeving** van het land is gedeeltelijk in overeenstemming met de normen van de Financial Action Task Force (FATF) en de desbetreffende internationale wetgeving, maar sommige aanbevelingen van het Comité van deskundigen van de Raad van Europa inzake de evaluatie van maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Moneyval) zijn nog steeds niet uitgevoerd. Oekraïne brengt daarom in het kader van een versterkte follow-upprocedure verslag uit aan Moneyval. Oekraïne moet verdere hervormingen doorvoeren om beter te kunnen voldoen aan de FATF-normen, met name die met betrekking tot virtuele activa, uiteindelijke begunstigden en het

toezicht op niet-bancaire bedrijven en beroepen. Er moet vooruitgang worden geboekt bij het onderzoek naar en de vervolging van omvangrijke witwaspraktijken. De totstandbrenging van een omvattend kader voor het bestrijden van financiële criminaliteit en witwassen, en de garantie dat dat kader doeltreffend wordt uitgevoerd, zijn essentieel om de aanzienlijke risico's die deze vormen van criminaliteit meebrengen, te kunnen aanpakken. Er bestaat een agentschap voor de ontneming en het beheer van vermogensbestanddelen (ARMA), maar dat agentschap heeft al sinds eind 2019 geen permanente leiding. De wetgeving inzake het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen moet worden verbeterd en er moet een nationale strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen worden vastgesteld.

Op nationaal niveau heeft Oekraïne in 2020 een strategie voor de bestrijding van georganiseerde misdaad vastgesteld, en het actieplan voor de strategie wordt momenteel ontwikkeld en zal later worden goedgekeurd. In 2022 is een overheidsbesluit betreffende dreigingsevaluaties van zware en georganiseerde criminaliteit (SOCTA) aangenomen. Ook zijn dit jaar nationale regionale taskforces voor dreigingsevaluatie van georganiseerde criminaliteit (ROCTAF's) gelanceerd.

Oekraïne heeft een werkovereenkomst gesloten met het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), een operationele en strategische overeenkomst met het agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en een memorandum van overeenstemming met het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA). Oekraïne neemt actief deel aan het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) en is lid van Interpol. Het land neemt deel aan gemeenschappelijke onderzoeksteams die door Eurojust worden gefaciliteerd.

Het bevindt zich op een belangrijk kruispunt van smokkelroutes van illegale goederen naar de EU, waaronder wapens en drugs. Illegale houtkap is wijdverbreid en ondanks de inspanningen die de afgelopen jaren zijn geleverd, houdt de illegale houthandel stand. Oekraïne is ook een land van herkomst, doorreis en bestemming voor mensenhandel. Het aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken in verband met door georganiseerde criminele groepen gepleegde misdrijven is de afgelopen jaren langzaam toegenomen, maar blijft relatief laag (499 zaken in 2021, 377 zaken in 2020 en 293 zaken in 2019). Dit geldt in het bijzonder voor beschuldigingen van mensenhandel (45 zaken in 2021, 57 zaken in 2020 en 10 zaken in 2019).

In het algemeen moet de hervorming van de rechtshandhaving worden voortgezet op basis van een overkoepelend strategisch plan.

1.4. Grondrechten

a) Internationaal kader

Oekraïne heeft de belangrijkste internationale mensenrechteninstrumenten geratificeerd en het nationale wettelijke en institutionele kader voor de **grondrechten** is in grote lijnen in overeenstemming met Europese en internationale normen. Het land heeft het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) niet geratificeerd.

b) Juridische en institutionele structuur

Het wettelijke en institutionele kader voor de grondrechten is voorhanden en de wetgeving is in het algemeen in overeenstemming met de Europese en internationale normen. De uitvoering moet echter worden verbeterd. Bovendien is de capaciteit van de instellingen die belast zijn met de bescherming en handhaving van de mensenrechten en de uitvoering van

bestaande strategieën en actieplannen nog steeds beperkt. Soms belemmert dat de doeltreffende handhaving van de mensenrechten.

Oekraïne heeft in 2021 een nieuwe **nationale mensenrechtenstrategie 2021–2023** en een **actieplan** aangenomen ter versterking van de inspanningen om de structuren en procedures van zijn openbaar bestuur af te stemmen op het internationale kader.

De ombudspersoon – de Commissaris voor de mensenrechten van het Oekraïense parlement – is aangewezen als het nationale mensenrechteninstituut en is door de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten geaccrediteerd met de A-status als zijnde grotendeels in overeenstemming met de beginselen van Parijs.

c) Belangrijke kwesties op het gebied van de grondrechten

Ten aanzien van Oekraïne zijn er 501 uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de verscherpte toezichtprocedure, in afwachting van de tenuitvoerlegging ervan. De meeste zaken zijn vergelijkbaar van aard en hebben betrekking op schendingen van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de duur van de strafprocedure, mishandeling (met inbegrip van slechte detentieomstandigheden), de duur van voorlopige hechtenis en het recht op vrijheid en veiligheid.

Oekraïense burgers genieten **vrijheid van meningsuiting** en er is een levendige publieke ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Ook de **mediavrijheid** is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, met name dankzij onlinemediën. Media die onder zeggenschap staan van oligarchen hebben onevenredige invloed, met name in het televisiesegment. Oekraïne heeft over het algemeen een goed evenwicht gevonden tussen het behoud van de vrijheid van de media en maatregelen tegen wijdverbreide Russische hybride en grootschalige desinformatieaanvallen, die door sommige lokale mediakanalen nog verder worden verspreid.

De Oekraïense grondwet waarborgt de bescherming tegen **discriminatie**, en in het wetboek van strafrecht en verschillende strafwetten zijn afzonderlijke bepalingen inzake **haatmisdrijven** opgenomen. Seksuele oriëntatie en genderidentiteit zijn echter in de antidiscriminatiewetgeving niet als beschermde gronden erkend. De wetgeving die nodig is voor de aanpassing aan het EU-acquis is vastgesteld in de nationale mensenrechtenstrategie 2021–2023, maar moet nog worden uitgevoerd.

Oekraïne boekt geleidelijk vooruitgang op het gebied van **gendergelijkheid**; de politieke vertegenwoordiging van vrouwen is verbeterd (20,5 % van de in 2019 verkozen parlementsleden zijn vrouwen), maar er is nog steeds een loonkloof tussen mannen en vrouwen: vrouwen verdienen in 2019 gemiddeld 23 % minder dan mannen. Oekraïne heeft het Verdrag van Istanbul niet geratificeerd, en gendergerelateerd geweld blijft een probleem. De tolerantie en acceptatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender, interseksuele en queer personen (**lhbtq**'ers) in de Oekraïense samenleving neemt toe en de rechtshandavingsinstanties bieden bescherming bij lhbtq-evenementen.

Oekraïne heeft diverse juridische initiatieven genomen om de **rechten van het kind** te verbeteren. Het heeft het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind geratificeerd en is toegetreden tot de drie facultatieve protocollen bij het verdrag. Oekraïne onderschrijft ook de toezeggingen van Parijs ter bescherming van kinderen tegen onwettige aanwerving of inzet door gewapende groepen. Tegelijkertijd behoort het percentage kinderen dat in een inrichting verblijft in Oekraïne tot de hoogste ter wereld (namelijk ca. 1,5 % van alle kinderen). Dit ernstige probleem moet dringend worden aangepakt. Ook voor de ondersteuning van personen met een handicap (ongeveer 6 % van de bevolking) zijn onvoldoende middelen beschikbaar.

De-institutionalisering is noodzakelijk om over te stappen op gemeenschapsgerichte zorg voor personen met een handicap.

De rechten van personen die tot een **minderheid** behoren, zijn in Oekraïne grondwettelijk gewaarborgd. De eerbiediging van de taal- en onderwijsrechten van personen die tot een nationale minderheid behoren en hun vertegenwoordiging in gekozen organen op alle niveaus van het openbare leven moeten worden gewaarborgd. Daartoe moeten de aanbevelingen van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa inzake de onderwijswetgeving en de wet inzake de officiële taal volledig worden uitgevoerd en moet rekening worden gehouden met de meest recente monitoringcyclus van het kaderverdrag inzake nationale minderheden. Oekraïne heeft stappen gezet om de aanbevelingen van de Commissie van Venetië uit te voeren, maar de hervorming van het rechtskader voor nationale minderheden moet worden afgerond en er moeten doeltreffende uitvoeringsmechanismen worden vastgesteld.

De eerder geconstateerde tekortkomingen bij het onderzoek naar en de vervolging van **marteling en mishandeling** door rechtshandavingsfunctionarissen worden aangepakt: in oktober 2019 is binnen het bureau van de procureur-generaal een departement voor procedureel toezicht op strafzaken met betrekking tot marteling en andere ernstige rechtsschendingen door rechtshandavingsfunctionarissen opgericht. De rechterlijke macht in Oekraïne heeft te weinig personeel, waardoor rechtszaken niet binnen een redelijke termijn kunnen worden afgerond en slachtoffers van ernstige misdrijven geen doeltreffende voorziening in rechte kunnen krijgen. Ook het gevangeniswezen beschikt over te weinig middelen. De omstandigheden in de detentiecentra zijn slecht.

2. ECONOMISCHE CRITERIA

Deze evaluatie is gebaseerd op de criteria van Kopenhagen, die betrekking hebben op het bestaan van een functionerende markteconomie en het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden⁵.

2.1. Een functionerende markteconomie

Het bbp per hoofd van de bevolking in Oekraïne lag in 2020 op 29,8 % van het EU-gemiddelde. De regering heeft een bevredigende staat van dienst wat betreft de uitvoering van een over het algemeen solide macro-economisch beleid, tegen de achtergrond van succesvolle samenwerking op middellange termijn met internationale partners. Oekraïne heeft sinds de aanvang van de Russische aanvalsoorlog blijf gegeven van een grote veerkracht (en het is opmerkelijk hoe de regering er ook tijdens de oorlog in slaagt de macro-economische stabiliteit te blijven waarborgen). De economische en beleidsontwikkelingen werden echter belemmerd door een enigszins ongelijkmatige uitvoering van structurele hervormingen, vaak als gevolg van het ontbreken van een politieke consensus en regelmatige inmenging door gevestigde belangen. Hervormingen hebben daardoor vertraging opgelopen, bijvoorbeeld wat betreft de verbetering van het ondernemingsklimaat en de versterking van de verantwoordingsplicht van de overheidsfinanciën of de wetgeving inzake milieu en klimaat.

Sinds de *Maidanrevolutie* hebben de autoriteiten van Oekraïne blijf gegeven van een sterk engagement om een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid te voeren. De regering heeft een ambitieuze begrotingsconsolidatie nagestreefd, waardoor het overheidstekort sinds 2015 is gehalveerd tot gemiddeld circa 2 % van het bbp en het negatieve effect van de

⁵ De hoge mate van onzekerheid in verband met de aanhoudende oorlog en het steeds veranderende effect ervan zijn van invloed op het voorspellend vermogen van deze beoordeling, die grotendeels gebaseerd is op de beschikbare gegevens van voor de oorlog.

COVID-19-recessie op de overheidsfinanciën kon worden ingeperkt. Ondersteund door een sterke nominale bbp-groei is de houdbaarheid van de overheidsschuld aanzienlijk verbeterd: de schuldquote is met meer dan 30 procentpunten gedaald tot minder dan 50 % van het bbp in 2021. De Oekraïense Nationale Bank heeft in 2016 een inflatiedoelstellingsregeling ingevoerd en deze vervolgens met succes beheerd, waardoor de stabiliteit van het flexibele wisselkoersstelsel werd gehandhaafd en het vertrouwen in de nationale munteenheid werd versterkt. De oorlogssituatie leidt echter tot nieuwe uitdagingen op het gebied van de inflatie, die de afgelopen vijf jaar aanzienlijk was gedaald tot 2,7 % in 2020, maar vervolgens in 2021 uitkwam op 9,4 %. Door aanhoudend lage niveaus van binnenlandse en buitenlandse investeringen was de reële economische groei tamelijk bescheiden, namelijk circa 3 % per jaar in de vier jaar vóór de pandemie. Dit leidde tot een levensstandaard die aanhoudend achterbleef bij die in de EU.

De belangrijkste oorzaak van het gebrek aan investeringen zijn de aanhoudende aanzienlijke tekortkomingen in het ondernemingsklimaat. In 2019 stond Oekraïne op de 85e plaats van de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum, voornamelijk als gevolg van zwakke instellingen, de grote aantallen dominante marktposities en een zwak antimonopoliebeleid. De intrekking van bijna een vijfde van de onderzochte regelgevingshandelingen in de periode 2016-2020 heeft echter wel geleid tot enige vooruitgang op het gebied van deregulering. Ondanks een bescheiden regeldruk en de afwezigheid van grote juridische belemmeringen voor de toegang tot de markt is corruptie wijdverbreid. Dit leidt in combinatie met een nog steeds niet volledig hervormd rechtsstelsel tot een tekortschietende handhaving van contracten, hetgeen ondernemerschap en grensoverschrijdende zakelijke betrekkingen ontmoedigt. Hoewel de schattingen zeer onzeker zijn, is het aandeel van de informele economie, ondanks de verbeteringen van de afgelopen jaren, nog steeds aanzienlijk en bedraagt het mogelijk tot een derde van de economische activiteit in Oekraïne.

Er zijn meer dan 3 500 staatsbedrijven op het niveau van de centrale overheid, die goed zijn voor een tiende van de productie en ongeveer 18 % van de werkgelegenheid. De voetafdruk van de staat is in Oekraïne dus aanzienlijk, terwijl de staatsondernemingen ook staatssteun ontvangen. Er worden goede vorderingen gemaakt met de hervorming van de corporate governance van de staatsbedrijven om deze in overeenstemming te brengen met de internationale normen, zodat een onafhankelijk, professioneel en transparant winstgericht management is gewaarborgd. Wat dit onderwerp betreft, is Privatbank in 2016 genationaliseerd in verband met grootschalige fraude. Het gemiddelde rendement op het eigen vermogen van staatsondernemingen bleef in 2019 echter steken op 0,3 %⁶, terwijl het in de particuliere sector 8 % bedraagt. De verwachting dat de vrij succesvolle privatisering van kleine eigendommen en productiemiddelen, met name door middel van elektronische veilingen, als katalysator werkt voor grootschalige privatisering, is nog niet ingelost.

De stabiliteit van de financiële sector is sinds de bankencrisis van 2014–2016 versterkt door de hervorming van regelgeving en toezicht, ondersteund door een aanzienlijke vermindering van de niet-renderende leningen, die terugliepen van 58 % in 2017 tot 30 % in 2021, en de herkapitalisatie van banken tot een comfortabeler niveau. De banksector wordt gedomineerd door de vier staatsbanken, die de afgelopen vijf jaar een marktaandeel van bijna 50 % hadden. Toch is het niveau van financiële intermediatie nog steeds laag: de bankleningen aan de particuliere sector bedroegen in 2021 slechts 19 % van het bbp. De kapitaalmarkten en de niet-bancaire financiële intermediatie verkeren nog in een zeer vroeg ontwikkelingsstadium

⁶ Met uitzondering van het zeer winstgevendende Naftogaz (de grootste staatsonderneming in Oekraïne, met een nationaal monopolie in de olie- en gasector).

en bieden bedrijven geen haalbare financieringsopties. Naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog heeft de Oekraïense Nationale Bank passende maatregelen genomen om de liquiditeit van de banken en het vertrouwen in het systeem te vrijwaren.

De overgeërfde inflexibele en niet-hervormde wetgeving belemmert de werking van de arbeidsmarkt. Zo'n drie miljoen mensen, dat wil zeggen bijna 20 % van alle werkenden, hadden in 2021 een informele baan. Het werkloosheidspercentage is de afgelopen jaren relatief laag gebleven: het bedroeg circa 9 %, en is door de economische cyclus niet sterk beïnvloed. De arbeidsparticipatie lag ruim boven sommige andere landen in de regio en is sinds 2014 relatief onveranderd gebleven: circa 62 % (56 % voor vrouwen), terwijl er sprake was van een aanzienlijke emigratie van arbeidskrachten. Volgens schattingen uit 2019 woonden en werkten ongeveer 2,5 miljoen Oekraïners in het buitenland, wat overeenkomt met bijna 15 % van de totale werkgelegenheid. Deze arbeidsemigratie leidde tot omvangrijke geldovermakingen, die aanhoudend bijna vier keer groter waren dan de toestroom van buitenlandse directe investeringen.

2.2. Vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU het hoofd te bieden

Door het goed ontwikkelde onderwijsstelsel is de alfabetiseringsgraad vrijwel 100 % en scoorde Oekraïne in 2018 heel behoorlijk in het PISA-onderzoek: het behaalde de 40e plaats van 78 landen. De overheidsuitgaven voor de sector zijn aanzienlijk (5,7 % van het bbp in 2021) en de bruto-participatiegraad in het tertiair onderwijs bedraagt ruim 80 %, maar de curricula en de algemene kwaliteit zouden beter kunnen worden afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, die vooral geconcentreerd zijn in de overheidssector en de afgelopen tien jaar zijn gedaald tot minder dan 0,5 % in 2020, zijn nog steeds ontoereikend om het menselijk kapitaal duurzaam te vermeerderen.

Reeds vóór de aanzienlijke schade die door de Russische aanvalsoorlog wordt veroorzaakt, bleek uit de toestand van de fysieke infrastructuur in Oekraïne dat de algemene kapitaalaccumulatie aanhoudend laag was: de investeringsquote bedroeg sinds de Maidanrevolutie gemiddeld circa 17 % van het bbp. De door de oorlog veroorzaakte verwoesting is enorm en komt neer op honderden miljarden euro's. Na de oorlog zal het hard nodig zijn om niet gewoon te herstellen wat al bestond, maar ook om alles beter te herbouwen dan het was. Er moet een duidelijk verband zijn met de brede hervormingsagenda die voor Oekraïne de weg naar Europa vrijmaakt en de groene en digitale transitie van het land mogelijk maakt. De omvang van het wegennet en de elektriciteitsproductie per hoofd van de bevolking bedroegen in 2020 respectievelijk 48 % en 57 % van het EU-gemiddelde. De slijtagegraad van de elektriciteitsdistributienetten werd geraamd op bijna 50 %. Hoewel de ICT-sector de afgelopen jaren een merkbare groei heeft doorgemaakt, gebruiken de meeste bedrijven slechts eenvoudige digitale hulpmiddelen en technologieën.

Het diversificatieniveau was middelmatig en de structuur van de Oekraïense economie was sinds 2014 nauwelijks veranderd en bleef vooral gericht op sectoren met een lage toegevoegde waarde. Het aandeel van de maakindustrie in het bbp daalde van 12,2 % in 2014 tot 10,3 % in 2021. De handel (13,8 % van het bbp), de landbouw (10,8 % van het bbp) en de mijnbouw (6,7 % van het bbp) waren de overige drie belangrijkste sectoren in 2021. Tegelijkertijd waren de sectoren handel, landbouw en industrie goed voor bijna 60 % van de werkgelegenheid, wat lijkt te wijzen op een lagere arbeidsproductiviteit dan in andere economische sectoren.

De algemene openheid van de economie is de afgelopen jaren verminderd: de buitenlandse handel in goederen en diensten als percentage van het bbp is sinds 2015 met bijna een kwart

gekrompen tot 82,6 % van het bbp in 2021. Niettemin heeft de economische integratie met de EU zich voortgezet dankzij de uitvoering van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte. De Oekraïense uitvoer naar de EU is sinds 2015 breder geworden, ook wat betreft het aantal exporterende ondernemingen (14 238 in 2021, d.w.z. 22 % meer dan in 2015). Het aandeel van de uitvoer naar de EU (voornamelijk landbouwproducten, metalen en mineralen) groeide van 28 % in 2015 tot 36 % in 2021. Het aandeel van de invoer uit de EU (voornamelijk machines, chemicaliën en mineralen) nam eveneens toe: van 36 % in 2015 tot 41 % in 2021. Oekraïne is sinds 2008 WTO-lid en voert een relatief open handelsbeleid.

3. VERMOGEN OM DE VERPLICHTINGEN VAN HET LIDMAATSCHAP NA TE KOMEN

Het vermogen van Oekraïne om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen, is beoordeeld aan de hand van onderstaande indicatoren:

- de verbintenissen in het kader van de associatieovereenkomst en de diepe en brede vrijhandelsruimte, en de uitvoering ervan;
- het niveau van overname, uitvoering en handhaving van het acquis buiten de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte.

De **associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne**, waarvan een **diepe en brede vrijhandelsruimte** deel uitmaakt, behoort tot een nieuwe generatie associatieovereenkomsten tussen de EU en haar partnerlanden. In 21 van de bijlagen en aanhangsels zijn lijsten van specifieke onderdelen van het acquis opgenomen, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitvoering dat varieert van twee tot tien jaar. De overeenkomst bestrijkt dus een aanzienlijk deel van het EU-acquis. Het feit dat Oekraïne zich krachtig inzet voor de uitvoering van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte heeft geleid tot nauwere bilaterale samenwerking en geleidelijke economische integratie met de Europese Unie in een breed scala van sectoren. Het dynamische karakter van de overeenkomst is benut door de bijlagen te actualiseren zodat deze ook meer recent EU-acquis omvatten dan oorspronkelijk in de overeenkomst was opgenomen. De volgende bijlagen zijn onlangs geactualiseerd: bijlage XXVII inzake energie, bijlage XXI inzake openbare aanbestedingen, bijlage V inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen en bijlage XVII inzake diensten in drie sectoren: telecommunicatie, post- en koeriersdiensten en internationaal zeevervoer. Er is een voorlopig akkoord bereikt over bijlage XXXI inzake klimaatactie, bijlage XV inzake aanpassing van de douanewetgeving en bijlage XLIV inzake financiële samenwerking en fraudebestrijding.

In 2020 zijn de EU en Oekraïne begonnen met een grondige evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen in het kader van de overeenkomst (artikel 481 van de associatieovereenkomst), waarvan het doel is het potentieel van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte ten volle te benutten.

De associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne voorziet in een alomvattend institutioneel kader voor bilaterale dialoog en toezicht op het proces van geleidelijke aanpassing van de wetgeving van Oekraïne aan het EU-acquis en de uitvoering van die wetgeving. Dit kader omvat jaarlijkse topbijeenkomsten op het hoogste politieke niveau en bijeenkomsten van de Associatieraad, het Associatiecomité en het Associatiecomité in de samenstelling voor handelsvraagstukken, specifieke subcomités op vijf gebieden, alsook zes speciale clustersubcomités die bijna alle hoofdstukken van het EU-acquis bestrijken. De maatregelen die de Oekraïense regering heeft genomen voor de uitvoering van de overeenkomst bevestigen ook dat zij het vermogen heeft om het relevante EU-acquis uit te voeren, met inbegrip van de totstandbrenging van een adequaat interinstitutioneel

coördinatiekader. In 2016 werd de functie van vicepremier voor Europese en Euro-Atlantische Integratie ingesteld, in combinatie met een hervormd regeringsbureau voor de coördinatie van de Europese en Europees-Atlantische integratie binnen het kabinet van ministers. Door de opeenvolgende regeringen zijn in alle ministeries onderministers benoemd die belast zijn met vraagstukken in verband met Europese integratie.

De uitvoering van het EU-acquis door Oekraïne is gedocumenteerd in de verslagen over de uitvoering van de associatieovereenkomst die de EU sinds 2016 jaarlijks publiceert⁷. Oekraïne brengt zelf ook verslag uit.

De EU-lidstaten zijn via de Associatieraad en het Associatiecomité nauw betrokken bij de uitvoering van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte. Er worden gemeenschappelijke standpunten vastgesteld voor de Associatieraad en er wordt een gedetailleerde geannoteerde agenda overeengekomen voor het Associatiecomité. Het Parlementair Associatiecomité EU-Oekraïne betreft het Europees Parlement en het Oekraïense parlement bij de uitvoering van de overeenkomst. Ook maatschappelijke organisaties monitoren de uitvoering via het platform voor het maatschappelijk middenveld EU-Oekraïne.

Nu in het kader van het uitbreidingsbeleid van de EU de herziene uitbreidingsmethode⁸ is goedgekeurd, is het EU-acquis opgebouwd rond zes thematische clusters. Het acquis in deze clusters wordt door de associatieovereenkomst in substantiële mate bestreken. Oekraïne heeft gezorgd voor geleidelijke aanpassing aan het EU-acquis dat is opgenomen in de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte en heeft over het algemeen een bevredigende staat van dienst wat betreft de implementatie ervan, zij het dat in ongelijke mate vooruitgang wordt geboekt en er vaak vertraging is geweest bij het halen van de ambitieuze termijnen in het kader van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte. In afwachting van een volledige analyse van alle hoofdstukken in een latere fase van de procedure, worden in de analyse voorbeelden gegeven van hoofdstukken in de clusters waarvoor Oekraïne bijzonder goede resultaten heeft geboekt en wordt gewezen op gebieden waar de aanpassing aan het acquis beperkt is geweest.

De **cluster fundamentele kwesties** omvat de hoofdstukken van het EU-acquis inzake *rechterlijke macht en grondrechten, justitie, vrijheid en veiligheid, overheidsopdrachten, statistiek en financiële controle*. Deze cluster is voornamelijk beoordeeld in het kader van de afdelingen politieke en economische criteria.

De **cluster interne markt** omvat de hoofdstukken van het EU-acquis inzake *vrij verkeer van goederen, vrij verkeer van werknemers, recht van vestiging en vrijheid van dienstverlening, vrij verkeer van kapitaal, vennootschapsrecht, intellectuele-eigendomsrecht, mededingingsbeleid, financiële diensten, consumentenbescherming en bescherming van de gezondheid*. In deze cluster werden bijzonder goede resultaten geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van het *vrije verkeer van goederen*. Oekraïne heeft goede vorderingen gemaakt met de aanpassing van het EU-acquis inzake *technische handelsbelemmeringen*, en werkt aan de implementatie van de EU-normen inzake productveiligheid. Hierdoor kon worden begonnen met de voorbereidingen voor een te sluiten overeenkomst inzake conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten met betrekking tot drie sectoren waarvoor een voorafgaande beoordeling aan de gang is.

⁷ SWD(2020) 329 final.

⁸ COM(2020) 57 final.

Ook op het gebied van *mededinging* werden goede resultaten geboekt. Oekraïne heeft een mededingingswet met een reeks standaardvoorschriften die vergelijkbaar zijn met de meeste antitrustwetgeving in de EU. Bovendien heeft de Oekraïense mededingingsautoriteit de afgelopen jaren haar werkmethoden op het gebied van de behandeling van zaken aanzienlijk verbeterd met het oog op aanpassing aan de EU-wetgeving en -praktijken op het gebied van mededinging. De huidige staatssteunwet biedt een basis voor het toezicht op staatssteun, maar moet nog verder worden aangepast.

Op andere onderdelen van de cluster is de aanpassing aan het EU-acquis nog beperkt, bijvoorbeeld op het gebied van *intellectuele-eigendomsrechten*. In 2019 en 2020 is een aantal nieuwe wetten aangenomen op het gebied van merken en modellen, octrooien, geografische aanduidingen en grensmaatregelen op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten. Er zijn meer inspanningen nodig op met name het gebied van uitvoering en handhaving.

De **cluster concurrentievermogen en inclusieve groei** omvat de hoofdstukken van het EU-acquis inzake *informatiemaatschappij en media, belastingen, economisch en monetair beleid, sociaal beleid en werkgelegenheid, ondernemings- en industrieel beleid, wetenschap en onderzoek, onderwijs en cultuur en de douane-unie*. In deze cluster werden bijzonder goede resultaten geboekt inzake bijvoorbeeld *informatiemaatschappij en media*. Oekraïne heeft op dat gebied een grondige sectorale hervorming en aanpassing aan het EU-acquis inzake de digitale eengemaakte markt doorgevoerd. Oekraïne heeft wetten inzake de regelgevende instantie voor elektronische communicatie en telecommunicatie vastgesteld en voert deze wetten uit sinds begin 2022. De aanpassing aan de EU-wetgeving inzake audiovisuele media is nog niet voltooid. Dit betreft met name de rol van de regelgevende instantie voor de media, de transparantie van media-eigendom en gelijke marktvoorwaarden.

Ook op het gebied van *douane* werden goede resultaten geboekt. Oekraïne heeft de wetgeving vastgesteld die noodzakelijk is om aan de vereisten op dit gebied te voldoen en toe te treden tot de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer en de Overeenkomst inzake de vereenvoudiging van de formaliteiten in het goederenverkeer. Ook is wetgeving vastgesteld inzake de uitvoering van het programma van geautoriseerde marktdeelnemers, waardoor voordelen bij de douaneafhandeling beschikbaar komen en de handel in goederen wordt vergemakkelijkt. De onderhandelingen over de actualisering van bijlage XV met betrekking tot de overname van de wettelijke bepalingen van het nieuwe douanewetboek van de Unie zijn met succes afgerond. De associatie van Oekraïne met Horizon Europa en het Euratom-programma voor onderzoek en opleiding is een succesvol instrument voor de integratie met de werkwijzen van de EU op het gebied van *onderzoek en innovatie*.

Op andere gebieden in de cluster, bijvoorbeeld *sociaal beleid en werkgelegenheid*, is de aanpassing aan het EU-acquis nog beperkt.

De **cluster Groene agenda en duurzame connectiviteit** omvat de hoofdstukken van het acquis inzake *vervoersbeleid, energie, trans-Europese netwerken en milieu en klimaatverandering*. In deze cluster werden bijzonder goede resultaten geboekt op het gebied van *energie*, namelijk wat betreft de opzet van de elektriciteits- en gasmarkten, met inbegrip van de ontvlechting en certificering van de gas- en elektriciteitstransmissienetbeheerders. Oekraïne heeft ook de opzet van zijn elektriciteits- en gasmarkt structureel hervormd op basis van de EU-regels. Het Oekraïense lidmaatschap van de Energiegemeenschap heeft het proces van aanpassing van de wetgeving een impuls gegeven. De kaderwetgeving inzake energie-efficiëntie bestrijkt al aanzienlijke delen van het EU-acquis. Dankzij de goede prestaties op dit gebied kon Oekraïne in maart 2022 worden aangesloten op het elektriciteitsnet van de EU en kon overeenstemming worden bereikt over een geleidelijke toename van de

elektriciteitsuitvoer, met dien verstande dat aan duidelijke technische voorwaarden moet worden voldaan. Oekraïne heeft een enorm potentieel voor de productie van hernieuwbare energie en de ontwikkeling van een schone waterstofeconomie. Al deze maatregelen zouden helpen om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen voor de energievoorziening te verminderen, in overeenstemming met het REPowerEU-plan, en zouden er ook toe bijdragen dat de liquiditeitsproblemen in de energiesector worden beperkt. De werkgroep op hoog niveau inzake de energiemarkt zal zorgen voor een verdere versnelling van de noodzakelijke hervormingen en tegelijkertijd de regionale voorzieningszekerheid waarborgen, de weg effenen voor de toekomstige handel in elektriciteit en hernieuwbare waterstof, en het energiesysteem opnieuw opbouwen in het kader van het initiatief REPowerUkraine. Wat deze cluster betreft, heeft de strategische dialoog op hoog niveau met Oekraïne over de *Europese Green Deal*⁹ en de groene transitie in Oekraïne, die in 2021 van start ging, aangetoond dat er bij de Oekraïense regering grote belangstelling is voor de groene agenda en dat zij zich daarvoor wil inzetten. Dat is nodig om de groene transitie van het land mogelijk te maken en de nieuwe klimaatdoelstellingen te halen zoals overeengekomen in het kader van de Overeenkomst van Parijs. Uit de dialoog is ook gebleken dat er aanzienlijke inspanningen nodig zijn om de wetgeving af te stemmen op bijvoorbeeld het klimaat- en milieu-acquis van de EU, en om te zorgen voor voldoende administratieve, financiële en organisatorische capaciteit om dat acquis uit te voeren en te handhaven.

Op andere gebieden in de cluster is de aanpassing aan het acquis nog beperkt, bijvoorbeeld *vervoer*, waar slechts een derde van het relevante EU-acquis is geïmplementeerd. Op slechts enkele van de gebieden die essentieel zijn voor de hervorming van de vervoerssector, zoals de vaststelling van wetgeving inzake de binnenwateren en het multimodaal vervoer, zijn significante resultaten geboekt. Sinds 2018 wordt in het kader van de vervoersdialoog gesproken over verbetering van de connectiviteit en ondersteuning van de aanpassing. De uitvoering van de in oktober 2021 ondertekende overeenkomst tussen de EU en Oekraïne inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte zorgt voor geleidelijke harmonisatie van de Oekraïense wetgeving met de EU-normen en voorschriften inzake de luchtvaart.

De cluster **hulpbronnen, landbouw en cohesie** omvat de hoofdstukken van het EU-acquis inzake *landbouw en plattelandontwikkeling, voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid, visserij, regionaal beleid en coördinatie van de structuurinstrumenten, en financiële en budgettaire bepalingen*. In deze cluster werden bijzonder goede resultaten geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid en veterinaire en fytosanitaire beleid. De sanitaire en fytosanitaire sector is het meest uitgebreide en complexe onderdeel van de associatieovereenkomst/diepe en brede vrijhandelsruimte. Oekraïne heeft de wetgeving op het gebied van voedselveiligheid en de gezondheid van dieren en planten in bijzonder hoge mate aangepast. De verantwoordelijkheden die uit de geactualiseerde wetgeving voortvloeien, zijn op duidelijke wijze verdeeld tussen de publieke en de particuliere sector. Zo wordt ervoor gezorgd dat producten die aan passende veiligheidseisen voldoen op de markt worden gebracht, zowel in het binnenland – waardoor het vertrouwen van Oekraïense consumenten in Oekraïense producten wordt bevorderd – als voor de uitvoer, ook naar de EU. Oekraïne werkt nauw samen met regionale organisaties voor *visserijbeheer* om zijn wetgeving in overeenstemming te brengen met het EU-acquis en de internationale normen. Het land is begonnen met de uitvoering van enkele belangrijke mechanismen voor *regionaal beleid*.

De aanpassing aan het acquis inzake *landbouw en plattelandontwikkeling* is beperkt.

⁹ COM(2019) 640 final.

De cluster **externe betrekkingen** omvat de *externe betrekkingen en het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid*. Oekraïne heeft over het algemeen een goede staat van dienst wat betreft de aanpassing aan de standpunten van de EU op het gebied van het *gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*. In 2021 bedroeg de mate van aanpassing aan de relevante verklaringen van de hoge vertegenwoordiger namens de EU en aan besluiten van de Raad 79 % (81 % in 2020, 63 % in 2019, 46 % in 2018 en 80 % in 2017). Oekraïne heeft actief bijgedragen aan EUNAVFOR ATALANTA, van november 2010 tot november 2011 (terbeschikkingstelling van een marineofficier) en in januari-februari 2014 (terbeschikkingstelling van een fregat). Oekraïne heeft tussen 2011 en 2020 verschillende malen een bijdrage geleverd aan de EU-gevechtsgroepen en zich voorbereid op deelname aan de missie EUFOR Althea, hetgeen uiteindelijk niet mogelijk was vanwege de Russische oorlog tegen Oekraïne. Er is ruimte om de samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) verder te versterken en de convergentie met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) te vergroten, ook wat betreft de standpunten van de EU. Oekraïne heeft nog niet voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van artikel 8 van de associatieovereenkomst om het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof te ratificeren.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Oekraïne is een vitale parlementair-presidentiële democratie met competitieve verkiezingen op nationaal en lokaal niveau, gebaseerd op een alomvattend grondwettelijk, wetgevend en institutioneel kader dat over het geheel genomen voldoet aan de Europese en internationale normen. Het rechtskader voor een modern openbaar bestuur is aanwezig, maar is nog niet volledig geïmplementeerd. Oekraïne heeft met succes hervormingen op het gebied van decentralisatie doorgevoerd, ook wat betreft begrotingsdecentralisatie. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is versterkt en er zijn onafhankelijke organen voor corruptiebestrijding opgezet, waaronder een goed functionerend hooggerechtshof voor corruptiebestrijding. De onafhankelijkheid van alle corruptiebestrijdingsinstanties blijft een cruciaal punt. De verantwoordingsplicht en de efficiëntie van het gerechtelijk apparaat moeten worden versterkt en tekortkomingen in de werking van de rechtshandavingsinstanties moeten worden aangepakt, met name wat betreft de bestrijding van corruptie, die in het hele land een serieuze uitdaging blijft. Het wettelijke en institutionele kader dat de eerbiediging van de grondrechten waarborgt, is aanwezig en wordt in het algemeen in acht genomen, maar de uitvoering ervan moet verder worden verbeterd. Een actief en mondig maatschappelijk middenveld is een essentieel kenmerk van de Oekraïense democratie. De Oekraïense instellingen hebben sinds de Russische invasie volledig blij gegeven van hun weerbaarheid en de regering is op alle niveaus blijven functioneren. Wat de **politieke criteria** betreft, is Oekraïne ver gevorderd met de totstandbrenging van stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen.

Wat de **economische criteria** betreft, heeft Oekraïne zijn sterke macro-economische prestaties voortgezet en blij gegeven van een opmerkelijke veerkracht, waardoor de macro-economische en financiële stabiliteit ook na de Russische invasie in februari 2022 wordt gewaarborgd. Hieruit blijkt niet alleen een zeer sterke politieke vastberadenheid, maar het toont ook aan dat de instellingen relatief goed functioneren. Om de werking van de markteconomie te verbeteren moet Oekraïne tegelijkertijd de ambitieuze structurele hervormingen voortzetten om een eind te maken aan corruptie, de voetafdruk van de staat en de aanhoudende invloed van oligarchen te verkleinen, de particuliere eigendomsrechten te versterken en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten. Het vermogen van het land om

het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk in de EU zal in uiterst belangrijke mate afhangen van de wijze waarop de naoorlogse investeringen in Oekraïne worden opgezet en gefaseerd, teneinde het fysiek kapitaal van Oekraïne te moderniseren, de onderwijsresultaten te verbeteren en innovatie te stimuleren.

Wat betreft het **vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen**, werkt Georgië sinds 2016 aan de uitvoering van de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, waarvan een diepe en brede vrijhandelsruimte deel uitmaakt. Deze overeenkomst bestrijkt reeds een ongekend groot deel van het EU-acquis. Oekraïne heeft in vele hoofdstukken gezorgd voor geleidelijke aanpassing aan substantiële elementen van het EU-acquis. De uitvoering is over het algemeen bevredigend, terwijl het land in sommige sectoren verder gevorderd is dan in andere.

Oekraïne is een Europese staat die ruimschoots heeft aangetoond de waarden waarop de Europese Unie is gegrondvest, te onderschrijven. De Commissie beveelt de Raad daarom aan Oekraïne het **voorzicht te geven op het lidmaatschap** van de Europese Unie.

Oekraïne heeft de veerkracht aangetoond van zijn instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.

De Commissie beveelt daarom aan Oekraïne de **status van kandidaat-lidstaat** toe te kennen, ervan uitgaande dat de volgende stappen worden ondernomen:

- vaststellen en uitvoeren van wetgeving inzake de selectieprocedure voor rechters van het Grondwettelijk Hof van Oekraïne, met inbegrip van een voorselectieproces op basis van een beoordeling van hun integriteit en professionele vaardigheden, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië;
- afronden van de integriteitstoetsing van de kandidaten voor de Hoge Raad van Justitie, uit te voeren door de Raad voor de ethiek, en van de selectie van kandidaten voor de hoge kwalificatiecommissie van rechters in Oekraïne;
- verder versterken van de bestrijding van corruptie, met name op hoog niveau, door middel van proactief en efficiënt onderzoek en zorgen voor een geloofwaardige staat van dienst op het gebied van vervolgingen en veroordelingen; afronden van de benoeming van een nieuw hoofd van het gespecialiseerde openbaar ministerie voor corruptiebestrijding door de certificering van de geslaagde kandidaat, en afronden van de selectie en de benoeming van een nieuwe directeur van het nationale bureau voor corruptiebestrijding;
- ervoor zorgen dat de antiwitwaswetgeving in overeenstemming is met de normen van de Financial Action Task Force (FATF); vaststellen van een overkoepelend strategisch plan voor de hervorming van de gehele rechtshandavingssector, als onderdeel van de veiligheidssituatie in Oekraïne;
- uitvoeren van de wet tegen oligarchische praktijken om de buitensporige invloed van oligarchen in het economische, politieke en openbare leven te beperken, op een juridisch verantwoorde manier en met inachtneming van het komende advies van de Commissie van Venetië over de desbetreffende wetgeving;
- aanpakken van de invloed van gevestigde belangen door een mediawet aan te nemen die de Oekraïense wetgeving in overeenstemming brengt met de EU-richtlijn audiovisuele mediadiensten en de onafhankelijke regelgevende instantie voor de media behoorlijke bevoegdheden geeft;

- afronden van de hervorming van het rechtskader voor nationale minderheden dat momenteel in voorbereiding is, zoals aanbevolen door de Commissie van Venetië, en vaststelling van onmiddellijke, doeltreffende uitvoeringsmechanismen.

De Commissie zal toezien op de vorderingen van Oekraïne bij de verwezenlijking van deze stappen en daarover uiterlijk eind 2022 verslag uitbrengen, met een **gedetailleerde beoordeling** ten aanzien van het land.

Het toetredingsproces blijft gebaseerd op de vastgestelde **criteria en voorwaarden**. Dit stelt elk land in het proces in staat om op basis van eigen verdiensten vooruitgang te boeken, maar betekent ook dat stappen in de richting van de EU kunnen worden teruggedraaid als niet meer aan de onderliggende voorwaarden wordt voldaan.