

Vergaderjaar 2009–2010

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 104

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

Met verwijzing naar onze brief van 14 oktober jl. (23 987, nr. 103) inzake de publicatie van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie hebben wij het genoegen u hierbij de aangekondigde kabinetsappreciatie aan te bieden. Wij zien ernaar uit over deze appreciatie nader van gedachten te wisselen met de Vaste Kamercommissie voor Europese Zaken tijdens een algemeen overleg op woensdag 11 november a.s.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Appreciatie uitbreidingspakket Europese Commissie 2009

Inleiding

Op 14 oktober jl. presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse voortgangsrapportages over het EU toenaderingsproces van de drie kandidaat-lidstaten (Kroatië, Turkije en Macedonië) en de vijf potentiële kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro en Servië). Over IJsland, dat in juli 2009 een lidmaatschapsaanvraag indiende, is geen voortgangsrapportage opgesteld. Naast de voortgangsrapportages bevat het uitbreidingspakket ook een strategie papier, waarin de Commissie een politiek oordeel geeft over de stand van zaken in het uitbreidingsproces.

In zijn appreciatie van het uitbreidingspakket van de Europese Commissie gaat het kabinet in op de vraag in hoeverre Nederland de analyse en conclusies van de Commissie kan delen. Het kabinet zal zijn visie actief uitdragen in zijn contacten met de Commissie, de lidstaten en de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze appreciatie vormt de basis voor de Nederlandse inbreng bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 7–8 december 2009 zal aannemen.

I Mededeling «The Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010».

Algemeen

Na een aantal jaren van relatief weinig verandering, stond het afgelopen jaar in het teken van nieuwe ontwikkelingen in het EU uitbreidingsproces. **Kroatië** heeft in 2009 aanzienlijke vorderingen geboekt in het pre-accessietraject, waardoor de eindstreep voor het afsluiten van de onderhandelingen volgens de Commissie thans in zicht komt. Ook **Macedonië** heeft belangrijke hervormingen doorgevoerd en voortgang geboekt op de Kopenhagen-criteria, hetgeen voor de Commissie aanleiding vormt de Raad in haar uitbreidingspakket te adviseren de toetredingsonderhandelingen met dit land te openen. Sinds het vorige uitbreidingspakket van november 2008 zijn maar liefst drie nieuwe lidmaatschapsaanvragen ontvangen: **Montenegro** (december 2008), **Albanië** (april 2009) en **IJsland** (juli 2009). **Servië** heeft volgens de Commissie voortgang geboekt met het doorvoeren van hervormingen, maar werkt – net als Kroatië – volgens hoofdaanklager Brammertz nog niet volledig mee met het Joegoslavië tribunaal. De ontwikkelingen in **Bosnië-Herzegovina** stemmen volgens de Commissie tot zorg. Er is nog steeds gebrek aan een gemeenschappelijke visie over de toekomst van het land. Voor **Kosovo**, dat net als de andere landen in de regio weliswaar een lidmaatschapsperspectief heeft maar nog niet door alle lidstaten wordt erkend, heeft de Commissie de mogelijkheden onderzocht op termijn te komen tot visumliberalisatie en een handelsakkoord. Ook is er dit jaar bijzondere aandacht voor de betrekkingen met **Turkije**, mede in het licht van de derde evaluatie door de Commissie waarin wordt vastgesteld dat Turkije nog geen uitvoering geeft aan het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van Ankara (het «Ankara Protocol»).

Deze ontwikkelingen worden beschreven en toegelicht in het uitbreidingspakket van de Commissie. Nederland neemt kennis van de bevindingen van de Commissie en kan zich op hoofdlijnen vinden in haar conclusies en aanbevelingen. Het kabinet hecht er echter wel aan zijn eigen accenten te zetten en neemt op een aantal punten een andere positie in dan de Commissie. De Commissie gunt op deelgebieden (potentiële) kandidaat-

lidstaten soms nog te veel het voordeel van de twijfel, daar waar Nederland van mening is dat – conform de uitbreidingsstrategie en eerder ingenomen posities van de Raad – een strikter oordeel op zijn plaats zou zijn. Dit geldt onder meer voor het vraagstuk van de samenwerking met het ICTY (Kroatië en Servië) en het noemen van een moment waarop de toetredingsonderhandelingen kunnen zijn afgerond (Kroatië).

Nut en noodzaak van het EU uitbreidingsproces...

De Commissie constateert terecht dat de Unie en haar lidstaten veel te winnen hebben bij een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsproces. Niet voor niets wordt wel gesteld dat het uitbreidingsproces het meest succesvolle instrument van het EU buitenlands beleid is. De export van onze normen en waarden heeft positieve gevolgen voor de veiligheid, economie en energievoorzieningszekerheid van alle EU lidstaten.

Dit voorjaar vierde de Unie het eerste lustrum van de toetreding van de «Laken 10», de tien landen uit Midden- en Oost Europa die wij in 2004 in ons midden opnamen. Later dit jaar viereen wij ook dat de Berlijnse Muur twintig jaar geleden viel. Daarmee kwam een einde aan de Europese deling. Na veertig jaar communisme zijn de landen uit Midden- en Oost Europa zonder noemenswaardige schokken democratische staten geworden, waar de rechtsstaat wordt gerespecteerd. Met haar 500 miljoen inwoners vormt de EU inmiddels de grootste vrije markt ter wereld. Juist een handelsland als Nederland, dat wordt gekenmerkt door een open economie, heeft veel baat bij de vergroting van de interne markt – een ruwe schatting wijst uit dat de toetreding van de «Laken 10» Nederland de eerste drie jaar € 11 miljard heeft opgeleverd. Door de uitbreiding in 2004 is de EU ook sterker geworden op het wereldtoneel. In belangrijke onderhandelingen over klimaat, energie, handel of mensenrechten vormen de 27 EU-lidstaten vaak een sterk blok.

Het kabinet is van mening dat het uitbreidingsproces ook moet worden bezien in het licht van de middellange en lange termijn toekomst van de Unie. Nederland moet niet de ogen sluiten voor de uitdagingen die de komende decennia op ons land afkomen: energieschaarste, georganiseerde misdaad, instabiliteit aan de randen van Europa en de noodzaak onze waarden en belangen zeker te stellen in een multipolaire wereld, waar opkomende machten als China en India zich steeds sterker profileren, dwingen ons het uitbreidingsvraagstuk met een open blik te benaderen.

Dat de landen van Europa onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, is het afgelopen jaar eens te meer bevestigd door de financieel-economische crisis. Door de verstrengeling van regionale kapitaalmarkten heeft de crisis in de hele regio zijn sporen nagelaten. Terecht besteedt de Commissie in haar uitbreidingspakket de nodige aandacht aan de gevolgen van de crisis voor de toetredingslanden. De aantrekkingskracht van de Unie is door de economische crisis alleen nog maar verder vergroot. Hierdoor lijkt een zekere paradox te ontstaan: de druk om pijnlijke hervormingen door te voeren neemt toe, terwijl tegelijkertijd als gevolg van de crisis het draagvlak voor die hervormingen veelal verder afneemt.

.. maar niet zonder voorwaarden

Het uitbreidingsbeleid van de Unie is gebaseerd op de uitbreidingsstrategie die de Europese Raad in december 2006 aanvaardde. Uitgangspunt van deze strategie is het conditionaliteitsbeginsel. Kort samengevat komt dit beginsel erop neer dat hoe sneller en beter een land de vereiste politieke, economische en administratieve hervormingen doorvoert – alsmede EU wetgeving overneemt en implementeert –, hoe eerder een eventueel lidmaatschap in zicht kan komen. De toetredingslanden hebben het tempo van toenadering daarmee grotendeels in eigen hand.

Het kabinet hecht aan de Nederlandse positie als strenge maar rechtvaardige – en dus betrouwbare – partner in dit proces. Nederland ziet er strikt op toe dat aan alle gestelde criteria, voor elke fase in het proces, wordt voldaan, voordat nieuwe stappen worden gezet. Door de ervaringen met de laatste uitbreidingsronde in 2007 is het kabinet zich eens te meer bewust van de noodzaak hier uiterst zorgvuldig mee om te gaan. Geen enkele partij is immers gebaat bij overhaaste stappen, ook de (potentiële) kandidaat-lidstaten zelf niet. Zij concentreren zich dikwijls te veel op het einddoel, het lidmaatschap. Daardoor dreigt naar de achtergrond te verdwijnen dat het transformatieproces waartoe het toetredingsproces de katalysator is, vaak belangrijker en ingrijpender is dan het lidmaatschap zelf. Hervormingen zouden niet moeten worden doorgevoerd omdat de EU eisen stelt, maar omdat het betreffende land daar zelf de vruchten van plukt. Dat dit proces uiteindelijk kan leiden tot een plaats aan tafel in Brussel, zou niet meer en niet minder dan de logische consequentie van de bereikte transformatie moeten zijn.

Niet alle lidstaten kiezen voor deze benadering. Een aantal lidstaten is van oordeel dat de stabiliteit op de Westelijke Balkan het beste is gediend door de regio snel te integreren in de EU. Door vaart te houden in het proces van toenadering, hopen deze lidstaten tevens de EU gezinde krachten in de betrokken landen een steuntje in de rug te geven. Ook de Commissie lijkt deze visie aan te hangen. Deze zienswijze brengt met zich mee dat de betreffende lidstaten de overeengekomen criteria nog wel eens lossers interpreteren dan Nederland en de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten eerder het voordeel van de twijfel gunnen.

Voor het proces heeft dit verschil in benadering echter weinig concrete gevolgen. Besluiten over nieuwe stappen in het toenaderingsproces¹ kunnen immers alleen worden genomen met de steun van *alle* lidstaten. Als een lidstaat van mening is dat pas op de plaats moet worden gemaakt, dan wordt er ook pas op de plaats gemaakt. Het kabinet acht in dit verband een gedegen communicatiebeleid van groot belang en zal zich ook in de toekomst blijven inspannen voor heldere en tijdige informatie over voorgenomen nieuwe stappen in het pre-accessietraject van de toetredingslanden.

Aandachtspunten in het uitbreidingspakket 2009

De Commissie heeft ervoor gekozen dit jaar een aantal thema's uit te lichten in haar uitbreidingspakket. Zij besteedt speciale aandacht aan de ontwikkeling van de rechtsstaat, de gevolgen van de economische crisis, de invloed van bilaterale geschillen op het uitbreidingsproces en het belang van regionale samenwerking. Het kabinet onderschrijft de prioriteit die de Commissie toekent aan deze onderwerpen en wil daarbij in het bijzonder stilstaan bij hervormingen op JBZ-terrein en het belang van goede nabuurschapsbetrekkingen.

Het uitbreidingspakket 2009 maakt duidelijk dat hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken de grootste uitdaging blijven voor de toetredingslanden. In vrijwel alle landen worden tekortkomingen geconstateerd in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en hervormingen in de justitiële keten. Ook de uitvoering en handhaving van de vereiste wetgeving laat dikwijls te wensen over. Daarnaast wordt de naleving van mensenrechten, in het bijzonder de rechten van minderheden en de vrijheid van de pers, door de Commissie terecht aangemerkt als een aandachtspunt.

Niettemin zijn op JBZ-terrein ook positieve ontwikkelingen te vermelden. In het kader van het visumliberalisatietraject hebben de landen van de

¹ Deze stappen kunnen volgens het kabinet als volgt worden gedefinieerd: Ondertekening en nationale ratificatie van Stabilisatie- en Associatie Overeenkomsten, verlening van de status van kandidaat-lidstaat, starten van toetredingsonderhandelingen, opening en sluiting van de onderhandelingshoofdstukken van het acquis communautaire en ondertekening en nationale ratificatie van het toetredingsverdrag zelf. Het verzoek van de Raad aan de Commissie om een avis te schrijven ziet het kabinet weliswaar wel als een politiek besluit, maar is – gelet op de aard van het besluit – geen formele stap in het toenaderingsproces.

Westelijke Balkan verstrekende maatregelen genomen in de sfeer van grenscontrole, documentveiligheid en migratiebeleid. De inspanningen van de autoriteiten ter zake hebben inmiddels hun vruchten afgeworpen. Naar verwachting zal de JBZ-Raad van 30 november–1 december a.s. besluiten Macedonië, Servië en Montenegro over te hevelen naar de Witte Schengen lijst. Daarmee wordt een visumvrij regime voor deze landen geïntroduceerd. Albanië en Bosnië-Herzegovina zijn bezig met een inhaal-slag. Mogelijk adviseert de Commissie medio 2010 dat ook zij in aanmerking komen voor deze stap, mits zij uiteraard voldoen aan alle gestelde voorwaarden. Het kabinet acht deze ontwikkeling van belang, niet alleen omdat vrij reizen helpt een einde te maken aan het relatieve isolement waarin de inwoners van de Westelijke Balkan sinds het uiteenvallen van het voormalig Joegoslavië verkeren, maar ook omdat hiermee wordt aangetoond dat conditionaliteit tot tastbare resultaten leidt. In de jaren tachtig gold voor heel Joegoslavië (tot het uiteenvallen) visumvrij verkeer. Voor Slovenen en Kroaten geldt er nu al visumvrij verkeer.

Het kabinet is evenals de Commissie van oordeel dat het onderhouden van goede nabuurschapsbetrekkingen een essentieel onderdeel is van het uitbreidingsproces. Het gaat daarbij niet alleen om de relaties tussen (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling maar ook om de relaties tussen toetredingslanden en lidstaten. Strikt bilaterale kwesties worden soms onterecht door lidstaten uitgevochten over de band van het uitbreidingsproces. Het kabinet is van oordeel dat bilaterale kwesties in beginsel tussen de betrokken landen opgelost dienen te worden. In dit verband verwelkomt het kabinet de inspanningen van Slovenië en Kroatië om een einde te maken aan het bilaterale grensgeschil dat het Kroatische uitbreidingsproces lange tijd in zijn greep hield. Het kabinet roept ook Macedonië en Griekenland op gezamenlijk te streven naar een oplossing voor de bilaterale naamkwestie, die een belemmering vormt voor het Euro-atlantische integratieproces van Macedonië. Bijzondere aandacht gaat in het kader van de nabuurschapsbetrekkingen uit naar het uitbreidingsproces van Turkije met het oog op de voortdurende spanningen in de relatie met buurlanden Griekenland en Cyprus.

Verdrag van Lissabon

Het Ierse «ja», en daarmee het uitzicht op de spoedige inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, heeft tot grote opluchting geleid bij de uitbreidingslanden. Hoewel het kabinet verdere uitbreiding van de Unie onder het vigerende Verdrag van Nice uit (juridisch-)technisch oogpunt niet onmogelijk acht, is het voor het kabinet wel duidelijk dat de eventuele toetreding van nieuwe lidstaten onder het Verdrag van Lissabon ontegenzeggelijk eenvoudiger te realiseren is. Het Verdrag van Lissabon zal de EU immers slagvaardiger, transparanter en democratischer maken en de Unie institutioneel beter in staat stellen nieuwe leden te verwelkomen.

De Commissie snijdt in haar Mededeling niet alleen thema's van algemene aard aan, maar geeft ook een politiek oordeel over de stand van zaken in het EU-toenaderingsproces van de kandidaat-lidstaten en de overige landen met toetredingsperspectief. Hieronder volgt per land een korte appreciatie.

Kandidaat-lidstaten

Kroatië

De Commissie geeft terecht aan dat Kroatië het afgelopen jaar aanzienlijke voortgang heeft geboekt in het pre-accessietraject. Zij verbindt hieraan de conclusie dat het einde van de toetredingsonderhandelingen in zicht is; als Kroatië aan alle uitstaande voorwaarden voldoet, kunnen de onderhandelingen in de visie van de Commissie in 2010 worden afgerond.

Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat Kroatië op een aantal belangrijke dossiers nog veel werk voor de boeg heeft. Het gaat daarbij in het bijzonder om justitiële hervormingen en de bestrijding van corruptie. Minister Hirsch Ballin heeft deze zaken ook aan de orde gesteld tijdens zijn bezoek aan Kroatië van 6 tot en met 8 september jl. Het kabinet acht de boodschap van de Commissie tegenstrijdig, zeker met het oog op de vereiste opbouw van een overtuigende staat van dienst («track record») waar het de uitvoering en handhaving van die hervormingen betreft. Het kabinet brengt voorts in herinnering dat het vroegtijdig noemen van streefdata voor afronding van toetredingsonderhandelingen in strijd is met de uitbreidingsstrategie van december 2006 en zal zich in raadskader hiertegen blijven verzetten.

In dit verband is tevens van belang te noteren dat Kroatië volgens hoofd-aanklager Brammertz nog onvoldoende samenwerkt met het Joegoslavië tribunaal. Nederland heeft daarom, samen met een aantal andere lidstaten, een reserve op onderhandelingshoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) gelegd. De Commissie had in haar uitbreidingspakket in de ogen van het kabinet meer nadruk mogen leggen op het gegeven dat samenwerking met het ICTY overeenkomstig het onderhandelingskader essentieel blijft. Voor het kabinet blijft dit een hard punt. De EU moet er bij Kroatië op aandringen alle nodige stappen te zetten om de kwestie van de toegang tot documenten onverwijld te regelen.

Turkije

Nederland deelt het oordeel van de Commissie dat Turkije een sleutelrol speelt in regionale veiligheidszaken, energievoorzieningszekerheid en de dialoog tussen culturen. De stappen die Turkije heeft gezet om de betrekkingen met Armenië te normaliseren en de handreikingen die zijn gedaan richting de Koerdische bevolking (o.a. toestaan TV-uitzendingen in de Koerdische taal) waardeert het kabinet positief. Met de Commissie stelt het kabinet vast dat de Turkse autoriteiten zich duidelijk gecommitteerd tonen aan het EU integratieproces. Dit wordt onder meer geïllustreerd door de aanneming van het Nationaal Plan voor de Aanvaarding van het Acquis Communautaire en de benoeming van een speciaal onderhandelaar voor het EU toetredingsproces. Ook het bezoek van de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Davutoglu aan Den Haag begin oktober sterkt het kabinet in dit oordeel.

Het kabinet verwacht echter meer van Turkije. Na een veelbelovende start in 2004 en 2005 is het hervormingsproces de afgelopen jaren in het slop geraakt. Het tempo van de hervormingen moet worden opgeschroefd, zowel voor wat betreft de politieke criteria – vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, vrouwenrechten, onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechterlijke macht, aanpak van corruptie – als voor de uitstaande, meer technische onderhandelingskwesties.

Voorts dringt de Commissie terecht aan op normalisering van de betrekkingen met Cyprus. Ondanks alle aansporingen van de afgelopen jaren heeft Turkije nog steeds de douane-unie met de EU niet van toepassing verklaard op Cyprus. Dit heeft tot gevolg dat de Commissie voor het derde achtereenvolgende jaar de Turkse implementatie van het Ankara Protocol in negatieve zin heeft moeten evalueren¹. Dientengevolge zullen de acht onderhandelingshoofdstukken die in 2006 werden bevroren niet in de onderhandelingen worden betrokken² en zal geen enkel onderhandelingshoofdstuk voorlopig kunnen worden gesloten. Aangezien Frankrijk vier andere hoofdstukken heeft bevroren (die in de Franse visie te zeer vooruitlopen op een eventueel lidmaatschap van Turkije), en ook een aantal andere lidstaten op grond van bilaterale overwegingen reserves heeft (bijvoorbeeld Cyprus op het hoofdstuk Energie), dreigen de toetredingsonderhandelingen met Turkije nu de facto grotendeels tot stilstand te komen, eenvoudigweg omdat er nauwelijks meer onderhandelingshoofd-

¹ De RAZEB van december 2006 besloot als volgt: «De Raad komt overeen dat de lidstaten in het kader van de Intergouvernementele Conferentie niet zullen besluiten tot het voorlopig afsluiten van hoofdstukken, zolang de Commissie niet heeft vastgesteld dat Turkije zijn toezeggingen in verband met het aanvullend protocol is nagekomen. De Raad zal de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de kwesties die door de verklaring van 21 september 2005 worden bestreken, blijven volgen en toetsen. De Raad verzoekt de Commissie hierover, in voorkomend geval, te rapporteren in haar komende jaarverslagen, met name in 2007, 2008 en 2009». Dit besluit van de Raad laat de mogelijkheid open dat de Commissie ook nog na 2009 de Turkse evaluatie van het Ankara protocol gaat evalueren.

² Vrij verkeer van goederen; transport; douane unie; landbouw; visserij; externe betrekkingen; vrij verkeer van vestiging en diensten; financiële diensten.

stukken te bespreken zijn. De Commissie stelt zich in het licht van de lopende onderhandelingen over de mogelijke hereniging van Cyprus terughoudend op over eventuele consequenties die zouden kunnen voortvloeien uit haar negatieve evaluatie van de implementatie van het Ankara-protocol. Het kabinet roept de Commissie op haar visie op de weg voorwaarts te geven. Turkije stelt zich sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen op het standpunt dat alleen aanvaarding van de concept EU verordening uit 2004 die directe handel tussen de EU en Noord-Cyprus toestaat tot beweging aan Turkse zijde op het Ankara Protocol zou kunnen leiden. Aanvaarding van deze verordening stuit echter op Cypriotisch verzet. Nederland roept Turkije, maar ook de andere bij het proces betrokken partijen, op zich constructief op te stellen in de onderhandelingen op Cyprus, die zich dit najaar in een cruciaal stadium bevinden. Minister Verhagen heeft deze boodschap ook afgegeven tijdens zijn gesprekken 23 september en 7 oktober met zijn Turkse collega. Doel van de toetredingsonderhandelingen blijft Turkse toetreding – conform het gestelde in het onderhandelingsraamwerk van oktober 2005. Nederland komt daar niet op terug. Maar Turkije is aan zet. De onderhandelingen zijn een proces met een open einde, waarvan de uitkomst niet op voorhand kan worden gegarandeerd. Turkije moet zich hiervan goed bewust zijn.

Macedonië

Macedonië heeft in de visie van de Commissie het afgelopen jaar veel bereikt ten aanzien van de vereiste hervorming van rechterlijke macht en openbaar bestuur, functioneren parlement, politiewetgeving, corruptiebestrijding en gezond macro-economisch beleid. De presidentsverkiezingen van maart 2009 zijn bovendien goed verlopen. Als beloning voor de Macedonische inspanningen adviseert de Commissie de Raad nu te starten met de toetredingsonderhandelingen met het land, dat al in december 2005 de status van kandidaat-lidstaat kreeg. Nederland deelt de waardering van de Commissie voor de geboekte vorderingen. Dit laat onverlet dat het kabinet van oordeel is dat er ruimte is voor verdere verbetering, met name waar het gaat om uitvoering en handhaving van aangenomen wet- en regelgeving. De balans opmakend is het kabinet van mening dat Macedonië dermate veel vorderingen heeft geboekt op de acht specifiek voor Macedonië geformuleerde ijkpunten (benchmarks) dat opening van toetredingsonderhandelingen in de rede zou liggen. Een doorbraak in de naamkwestie met Griekenland zou de kans op een positieve reactie van de Raad op het advies van de Commissie aanmerkelijk vergroten.

Potentiële kandidaat-lidstaten

Albanië

De Commissie stelt vast dat Albanië weliswaar enige voortgang heeft geboekt in het pre-accessietraject, maar dat verdere ingrijpende hervormingen nodig zijn. De grootste uitdagingen voor het land liggen volgens de Commissie thans in de verdieping van het democratiseringsproces, de verdere ontwikkeling van de rechtsstaat en de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie. Nederland deelt deze inschatting. Daarbij zal Albanië nu snel werk moeten maken van de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving. Dit heeft minister Verhagen ook aan de orde gesteld in een gesprek met zijn Albanese ambtgenoot Meta op 24 september 2009.

Tegen deze achtergrond en mede gelet op de waarneembare progressie die Albanië de laatste jaren heeft doorgemaakt bij de organisatie en het verloop van verkiezingen, als vastgesteld in het rapport van ODIHR over de parlementaire verkiezingen van juni 2009, als ook rekening houdend met het krachtenveld in Brussel, kan Nederland instemmen met een

verzoek van de Raad om de Commissie te vragen een advies te schrijven over de Albanese lidmaatschapsaanvraag van april 2009.

Bosnië-Herzegovina

Het kabinet onderschrijft de zorgen van de Commissie over het gebrek aan een gemeenschappelijke visie van de twee entiteiten (en drie etniciteiten) op de toekomst van het land. Terecht benadrukt de Commissie het gebrek aan politieke wil tot samenwerking. Nederland is met de Commissie van oordeel dat er geen sprake kan zijn van nieuwe stappen in het EU-toenaderingsproces, zolang niet is voldaan aan de door de Peace Implementation Council geformuleerde conditionaliteit (vijf doelstellingen en twee voorwaarden¹) voor de beoogde sluiting van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger die de transitie naar een EU Speciale Vertegenwoordiger mogelijk moet maken. Onlangs is door het EU voorzitterschap in samenspraak met de Verenigde Staten een initiatief gelanceerd om uit de politieke impasse te komen. Nederland zal dit proces nauwlettend volgen, mede met het oog op eventuele gevolgen voor het EU-toenaderingsproces. In dit initiatief worden onder meer grondwettelijke wijzigingen voorgesteld die van belang zijn voor het functioneel maken van de centrale staatsorganen van Bosnië-Herzegovina. Nederland hecht veel belang aan het doorvoeren van grondwettelijke wijzigingen, hetgeen het kabinet noodzakelijk acht voor een efficiënt hervormingsproces.

Kosovo

De situatie in Kosovo is stabiel maar nog steeds kwetsbaar, aldus de Commissie. De Kosovaarse autoriteiten zullen zich meer moeten inspannen bij de bestrijding van corruptie en georganiseerde (grensoverschrijdende) misdaad, de hervorming van de justitiële keten en de versterking van het openbaar bestuur. Op de regionale samenwerking, met name in relatie tot Servië, is nog het nodige aan te merken. Etnische integratie en de bescherming van cultureel erfgoed verdienen blijvende aandacht. De Commissie heeft het Europees perspectief van Kosovo nader uitgewerkt in een separate Mededeling, waarin onder de noemer «verscheidenheid in erkenningkwesities, maar eenheid in betrokkenheid» onder meer de mogelijkheden om op termijn te komen tot visumliberalisatie en een handelsakkoord aan de orde komen. Nederland kan zich vinden in de analyse en conclusies van de Commissie.

Montenegro

Montenegro heeft het afgelopen jaar bescheiden voortgang geboekt in het pre-accessietraject, zo blijkt uit het uitbreidingspakket van de Commissie. De strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad moet echter verder worden opgevoerd. De Commissie besteedt daarnaast terecht aandacht aan de tekortkomingen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het functioneren van het parlement, de positie van minderheden en de druk waaronder de pers moet opereren. Het kabinet is van oordeel dat deze punten nadrukkelijk aan de orde moeten komen in het avis dat de Commissie in de loop van 2010 zal presenteren naar aanleiding van de lidmaatschapsaanvraag die Montenegro in december 2008 indiende. Nederland heeft er bij de Commissie op aangedrongen de tijd te nemen om een zorgvuldig advies te formuleren.

Servië

De Commissie betoont zich in haar uitbreidingspakket aanmerkelijk positiever over Servië dan in voorgaande jaren. De autoriteiten hebben hun engagement aan de EU agenda door de aanvaarding van relevante nieuwe wetgeving bevestigd. Ook zijn stappen gezet om de samenwerking met het Joegoslavië tribunaal te verbeteren. De Servische administratieve capaciteit, die al eerder door de Commissie werd geprezen, blijft een sterk punt. Het kabinet is echter van mening dat waar de civiele en

¹ Doelstellingen: 1) verdeling van staatseigendom; 2) oplossing voor defensiebezittingen; 3) duurzame regeling voor de status van Brcko; 4) akkoord over verdeling van de belastinginkomsten; 5) werkende rechtsstaat. Voorwaarden zijn: ondertekening van de SAO en een positieve beoordeling van de politieke situatie.

politieke rechten van minderheden in het geding zijn grotere inspanningen van de autoriteiten mogen worden verwacht. Ofschoon Servië in 2009 de nodige inspanningen heeft verricht (instelling minderheidsraden; aanname van nationale strategie voor de verbetering van de positie van Roma; betere behandeling van de bijna 300 000 vluchtelingen en *internally displaced persons*) blijft de positie van de Albanese minderheid in Zuid-Servië kwetsbaar. Ook de positie van de Roma is, net als in andere landen in de regio, moeilijk (toegang tot onderwijs, sociale bescherming, toegang tot gezondheidszorg).

De Commissie wil Servië thans tegemoetkomen voor de geboekte vooreringen door te bevestigen dat de eenzijdige implementatie door Servië van de *handelsbepalingen*¹ van de in april 2008 met de Unie overeengekomen Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) – de interim SAO – zal worden erkend in het kader van de opbouw van *track record*. Dit is van belang omdat de ER conclusies van december 2006 stellen dat een geloofwaardige staat van dienst bij de uitvoering van de SAO een positieve ontvangst van een toekomstige lidmaatschapsaanvraag zal bevorderen. Het kabinet begrijpt dat de Commissie in Raadsconclusies mogelijk zal willen terugzien dat de Servische hervormingsinspanningen (inclusief het verlenen van markttoegang voor producten afkomstig uit de EU) worden erkend. Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de Raad de interim SAO nu in werking zal laten treden. Het kabinet verzet zich tegen deze aanbeveling, die het in strijd acht met het raadsbesluit van april 2008. Dit besluit stelt expliciet dat, alleen indien bij unanimititeit wordt vastgesteld dat Servië volledig samenwerkt met het Joegoslavië tribunaal, de SAO ter ratificatie aan de nationale parlementen zal worden voorgelegd en de interim SAO zal worden toegepast. Aan de gestelde voorwaarde is tot op heden niet voldaan: hoofdaanklager Brammertz heeft bij zijn laatste beoordeling (juni 2009) nog geen volledige samenwerking geconstateerd. Ondanks aanhoudende druk van het merendeel van de lidstaten houdt Nederland onverkort vast aan het bovengenoemde dubbele raadsbesluit van april 2008. Nederland heeft zich als blijk van erkenning en waardering voor het getoonde commitment aan de EU agenda en de verbeterde samenwerking met het tribunaal wel ingespannen voor aanvullende handelsmaatregelen om Servië te steunen. Het gaat daarbij om verruiming van de markttoegang voor Servische producten en voordeliger oorsprongsregels. Tot op heden is de Commissie, die exclusief bevoegd is op dit terrein, ondanks herhaald Nederlands aandringen nog niet met voorstellen ter zake gekomen.

IJsland

IJsland komt slechts zijdelings ter sprake in het strategie papier van de Commissie. Zij refereert aan de lidmaatschapsaanvraag die IJsland op 16 juli jl. indiende en het verzoek dat de Raad daarop op 27 juli jl. aan de Commissie deed om een advies ter zake op te stellen. Het kabinet staat positief tegenover de ambities van IJsland. Nederland beschouwt IJsland als een betrouwbare en gelijkgezinde NAVO partner, die belangrijke Europese waarden met Nederland deelt. IJsland wordt echter niet anders behandeld dan de andere landen met lidmaatschapsperspectief en zal derhalve aan alle gestelde criteria moeten voldoen, voordat sprake kan zijn van eventuele toetreding tot de Europese Unie. Het kabinet verwelkomt in dit verband de toezegging van de Commissie dat zij in haar beoordeling aandacht zal besteden aan de naleving door IJsland van zijn verplichtingen onder het Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte. Hieronder valt ook de verplichting het depositogarantiestelsel uit te voeren.

¹ Materieel betekent die eenzijdige implementatie dat Servië begin 2009 vrijwillig is gestart met het afbouwen van zijn invoertarieven voor producten afkomstig uit de EU.

Annex: nadere aandachtspunten uit de individuele voortgangsrapportages

Kroatië

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in het voortgangsrapport over Kroatië. Hierin worden zowel de geboekte voortgang alsook de nog te verrichten hervormingen evenwichtig in kaart gebracht. Kroatië boekte het afgelopen jaar grote voortgang op diverse hoofdstukken; inmiddels zijn 28 hoofdstukken geopend en 12 hoofdstukken gesloten. Vooral nog zijn er in 2009 nog twee EU-toetredingsconferenties (IGC's) met Kroatië gepland.

De Nederlandse regering complimenteert Kroatië met de geboekte voortgang van het afgelopen jaar die op diverse terreinen werd gerealiseerd. Wel blijft er ruimte voor verbetering. Kroatië zou hervormingen niet alleen op papier maar ook in de praktijk serieus moeten nemen; de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving kan met meer overtuiging ter hand worden genomen. Daarnaast kan Kroatië zich meer inspannen om het beheer- en controlemechanisme van EU fondsen te optimaliseren.

Dit is met name relevant in de JBZ sfeer. De hervorming van de rechterlijke macht – onafhankelijkheid, transparantie en efficiëntie – en het ministerie van Justitie kent nog de nodige uitdagingen. De achterstand in rechtszaken werd weliswaar verminderd, maar blijft aanzienlijk. Ten aanzien van de vervolging en berechting van lokale oorlogsmisdadenzaken stelt Kroatië zich actief op. De Commissie constateert een grotere bereidheid om ook Kroatische daders te berechten. Daarnaast werd een begin gemaakt met de herziening van een deel van de «in absentia» vonnissen van de jaren negentig dankzij een aanpassing van het wetboek van strafrecht. De samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal is echter onvoldoende. De hoofdaanklager van het Joegoslavië-tribunaal, Serge Brammertz, liet zich op 4 juni 2009 tegenover de VN Veiligheidsraad opnieuw kritisch uit over het gebrek aan medewerking van de Kroatische autoriteiten. Deze heeft met name betrekking op de toegang tot vermiste documenten, en het onderzoek hieromtrent, in de strafzaak naar onder andere voormalig Generaal Gotovina. Voor een viertal lidstaten, waaronder Nederland, is dit sinds begin 2009 aanleiding om een reserve te houden op de door de Commissie voorgestelde openingsijkpunten van onderhandelingshoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten). Nederland is van oordeel dat de reserve pas kan worden opgeheven, wanneer sprake is van daadwerkelijke verbetering in de samenwerking met het tribunaal.

De Commissie constateert terecht dat de Kroatische autoriteiten onvoldoende politieke verantwoordelijkheid nemen voor de bestrijding van corruptie. Positief is dat het aantal onderzoeken ter zake is toegenomen. Wel zouden hieruit meer concrete veroordelingen kunnen volgen. Onderzoek naar «high-level» corruptie blijft beperkt. Het kabinet acht nauwere samenwerking van USKOK en PNUSKOK met andere organen aangewezen. Het toegenomen aantal bedreigingen tegen journalisten die zich bezighouden met onderzoek naar vermeende corruptie en georganiseerde misdaad verdient eveneens aandacht.

Nederland hecht belang aan de hervormingen op JBZ gebied en draagt hier ook op bilaterale basis aan bij. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse deelname van een expert aan de «peer review» missie van de Europese Commissie ter beoordeling van preventieve corruptiemaatregelen in juni 2009. Het bezoek van minister Hirsch Ballin aan Kroatië van 6 tot 8 september jl. opende de weg voor een «high-level» adviesproject met de Kroatische minister van Justitie. Daarnaast ondersteunt Nederland diverse projecten op het gebied van asielprocedures en regionale samenwerking ten aanzien van vervolging van oorlogsmisdaden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken bereidt een werkprogramma voor op basis van het in 2008 afgesloten Memorandum of Understanding tussen

het Nederlandse en het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken op het gebied van politiesamenwerking, crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Het vluchtelingenvraagstuk is nog steeds actueel. De Commissie constateert voortgang in de uitvoering van het in dit kader relevante «housing assistance» programma. Voorkomen moet worden dat budgetverlagingen vanwege de economische crisis een negatief effect hebben op de vluchtelingenterugkeer-programma's. Nederland is van mening dat in de monitoring op dit gebied een rol blijft weggelegd voor de OVSE.

Regionale samenwerking is van onverminderd belang. Vooral op het gebied van eigendomskwesties en terugkeer van vluchtelingen zou deze samenwerking een nieuwe impuls dienen te krijgen. Het kabinet is van oordeel dat Kroatië prioritaire aandacht zou moeten besteden aan het oplossen van uitstaande grensgeschillen met buurlanden, waaronder Slovenië, Bosnië-Herzegovina en Servië.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat Kroatië een functionerende markteconomie is en in staat moet zijn de concurrentiedruk binnen de Unie het hoofd te bieden, mits de voorgenomen hervormingen consequent worden uitgevoerd. Als gevolg van de economische crisis is het overheidstekort snel opgelopen. De hoge externe schuldenlast en aanzienlijke terugbetalingsverplichtingen op korte termijn, lijken de belangrijkste economische kwetsbaarheden op het moment. Kroatië zou gebaat zijn bij een geloofwaardig budgettair raamwerk voor de middellange termijn. Voorts is een effectiever arbeidsmarktbeleid noodzakelijk. Kroatië kan een beroep doen op het IPA Crisis Response Package, dat € 200 miljoen beschikbaar stelt voor de Westelijke Balkan, met name ter verbetering van de concurrentiedruk, het MKB, energie efficiency en de bankensector. Sinds 2007 ontving Kroatië ongeveer € 142 miljoen aan economische steun (transport, milieu en MKB) uit IPA middelen.

Op het terrein van economische herstructurering, waar het kabinet de privatisering van overheidsbedrijven en verbetering van het ondernemersklimaat onder rekent, dient Kroatië nog de nodige obstakels weg te nemen teneinde het productiepotentieel ten volle te benutten. Het kabinet onderstreept hierbij net als in eerdere jaren het belang van een goed justitieel systeem. Rechtszaken worden nog immer onvoldoende snel afgehandeld en eigendomsrechten onvoldoende beschermd. Voorts dient de administratieve capaciteit in vooral de maritieme en spoorwegsector en de burgerluchtvaart (m.n. veiligheid) te worden verbeterd. Ten aanzien van het binnenlandspolitiek gevoelige dossier van de herstructurering van de scheepswerven kon enige vooruitgang worden geboekt in de vorm van een privatiseringsproces dat moet leiden tot de noodzakelijke herstructurering. In hoeverre hier resultaten worden geboekt in het huidige economische klimaat valt evenwel nog te bezien. Voorts zijn voor de afronding van het herstructureringsproces in de staalsector en de Kroatische spoorwegen nog de nodige maatregelen vereist om deze voor de lange termijn zelfstandig en concurrerend te maken.

Turkije

De Commissie schetst in haar voortgangsrapport een gebalanceerd beeld van de vorderingen in de Turkse toetredingsonderhandelingen, die in 2005 een aanvang namen. Enerzijds constateert de Commissie dat de afnemende steun voor een Turks EU lidmaatschap in Europa en Turkije de Turkse autoriteiten er niet van heeft weerhouden een aantal bemoedigende initiatieven te nemen. Dit laat echter onverlet dat er nog een lange weg is te gaan. De bevindingen van de Commissie ten aanzien van de geboekte resultaten op het terrein van de politieke Kopenhagen criteria

worden door Nederland in grote lijnen onderschreven. Onderstaande punten hebben in het bijzonder de aandacht van het kabinet.

De Commissie stelt met tevredenheid vast dat in augustus 2009 de hervormingsstrategie ten behoeve van de rechterlijke macht door de regering is goedgekeurd. Het kabinet spreekt in dit verband de hoop uit dat de autoriteiten zich zullen inspannen om de onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechterlijke macht te vergroten en de aanpak van corruptie en georganiseerde criminaliteit te verbeteren. Nederland zal het niet onomstreden Energiekon onderzoek naar een mogelijk crimineel netwerk gericht op destabilisering van de democratische instituties in dit kader nauwlettend blijven volgen.

Tevens verwacht het kabinet meer inspanningen van Turkije op het gebied van asiel, migratie en grensbeheer. De Commissie constateert bovendien terecht dat, in het licht van de illegale migratiestromen via Turkije, de samenwerking met buurlanden essentieel is. Het kabinet waardeert de Turkse inzet tot hervatting van de, in 2006 onderbroken, onderhandelingen over een readmissie-overeenkomst tussen Turkije en de EU en ziet uit naar voortgang op dit dossier.

Nederland hecht belang aan de hervormingen op JBZ gebied en draagt hier ook op bilaterale basis aan bij. Voorbeelden hiervan zijn projecten op het gebied van het tegengaan van illegale migratie, de opbouw van asielopvang en het professionaliseren van de Turkse forensische instituten. Tevens wordt een project uitgevoerd om de kennis van het Europese recht onder de Turkse magistratuur te verhogen.

Het kabinet verwelkomt de amendering van artikel 301 van de Turkse strafwet (en de daaraan gerelateerde artikelen 215, 216 en 217), die belediging van het turkendom strafbaar stelt. Dit artikel wordt inmiddels niet meer systematisch aangewend voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting. De resterende zaken verdienen echter nog wel aandacht. Zorgen bestaan er ook bij de Commissie en het kabinet over het gebrek aan persvrijheid. Nog steeds wordt een aantal gangbare websites geblokkeerd. Politieke druk op de media en wettelijke onzekerheden blijken in de praktijk een negatief effect te hebben op de persvrijheid.

De vrijheid van godsdienst wordt in beginsel gerespecteerd. Turkije maakt serieus werk van de uitvoering van de Wet op de Stichtingen. Het kabinet is echter van oordeel dat aanvullende maatregelen vereist zijn. Turkije dient onder andere eigendomsrechten van alle niet-moslim gemeenschappen te respecteren en non-discriminatie van religieuze minderheden bij wet vast te leggen. De autoriteiten dienen voorts beter samen te werken met de OVSE Hoge Vertegenwoordiger voor Nationale Minderheden. Positief zijn de stappen die zijn gezet richting de Koerden en Alevieten, waarmee de Turkse regering een dialoog is aangegaan.

De Commissie bepleit meer inspanningen van de Turkse autoriteiten om de bestaande straffeloosheid bij mensenrechtenschendingen aan te pakken. Het kabinet dringt in dit verband aan op de instelling van een onafhankelijke mensenrechteninstantie en een ombudsman. De Commissie wijst in haar rapportage voorts op de beperkte mate van naleving van de ingevoerde wetgeving ter bestrijding van mishandeling en marteling in detentie-instellingen.

Gendergelijkheid, onder meer in het arbeids(participatie)proces, blijft een uitdaging. Positief in dit verband is de instelling in maart 2009 van de «Consultative Parliamentary Committee on Equal Opportunities for Men and Women». Huiselijk geweld, eerwraak en gedwongen huwelijken

blijven het kabinet zorgen baren. De dialoog met maatschappelijke organisaties over genderissues is verbeterd, maar dient te worden uitgebreid. Daarnaast is Nederland in afwachting van de instelling van een gendergelijkheids-lichaam.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat kinderrechten beter gewaarborgd dienen te worden, onder meer door het uitbannen van kinderarbeid. De anti-terrorisme-wetgeving die het mogelijk maakt om jongeren van 15 tot 18 jaar als volwassenen te vervolgen baart de Commissie terecht zorgen.

Het kabinet deelt de waardering van de Commissie voor de rol die Turkije speelt in het bevorderen van stabiliteit in de regio, met name in de Zuidelijke Kaukasus en het Midden-Oosten. De relatie met Irak werd versterkt en de toenadering tussen Turkije en Armenië werd onlangs bekroond met de ondertekening van twee protocollen. Het kabinet spreekt daarentegen zijn grote teleurstelling uit over de beperkte voortgang die is geboekt ten aanzien van de normalisering van de relaties met Cyprus. Voor het derde achtereenvolgende jaar moest de Commissie in negatieve zin rapporteren over de Turkse uitvoering van het Ankara Protocol. Dit betekent dat Cypriotische schepen en vliegtuigen nog steeds geen toegang krijgen tot de Turkse havens en vliegvelden. Dit is in strijd met de afspraken die in 2005 met Turkije zijn gemaakt. Minister Verhagen heeft in september en oktober zijn Turkse collega Davutoglu gewezen op de noodzaak van een doorbraak in deze impasse. Nederland verwacht van Turkije een constructievere opstelling in de onderhandelingen over de hereniging van Cyprus.

De Commissie concludeert dat Turkije over een functionerende markteconomie beschikt. Het kabinet onderschrijft dit oordeel. Turkije is voor de EU de zevende handelspartner en de EU is voor Turkije de grootste handels- en investeringspartner. Het is daarom ook voor de Unie van groot belang dat Turkije, dat hard is geraakt door de economische crisis, vasthoudt aan zijn economische hervormingsagenda. Turkije heeft de afgelopen jaren een krachtig stabilisatieprogramma geïmplementeerd. De genomen crisismaatregelen zijn echter onvoldoende fiscaal verankerd en zorgen voor toegenomen onzekerheid met als mogelijk gevolg een negatief effect op het economisch herstel. In dit licht zou Nederland een nieuwe «Stand-By Agreement» met het IMF verwelkomen. In het kader van IPA (het Instrument voor Pre-Accessie Steun van de EU) is in 2009 € 567 miljoen geoormerkt voor financiële assistentie aan Turkije. Uit het IPA Crisis Response Package is € 52,5 miljoen geïdentificeerd voor maatregelen op het terrein van energie efficiëntie en harmonisatie van MKB-activiteiten. Daarnaast zijn fondsen ter beschikking gesteld ter versterking van het toezicht op de Turkse bankensector.

Op vele terreinen, zoals het vrij verkeer van goederen, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, bedrijfs- en industriebeleid, energie, consumentenbescherming, statistieken, trans-Europese netwerken en onderzoek en wetenschap is de harmonisatie met het EU-beleid ver gevorderd. Ten aanzien van privatisering en staatssteun zijn evenwel grotere inspanningen nodig. Hoewel de markttoegang in de afgelopen periode in het algemeen is verbeterd, kennen sommige sectoren nog beperkingen. Turkije blokkeert, ondanks bilaterale afspraken, al langere tijd de invoer van rundvee- en rundvlees. Ook zijn er beperkingen met betrekking tot buitenlands eigendom.

Het kabinet beschouwt de ondertekening van de intergouvernementele Nabucco-gasovereenkomst als een belangrijke economische en strategische ontwikkeling.

Macedonië

Macedonië kreeg in 2005 de status van kandidaat-lidstaat. In februari 2008 tekenden Macedonië en de EU een toetredingspartnerschapsdocument, waarin acht prioritaire beleidsterreinen werden geïdentificeerd (zes politieke en twee economische ijkpunten) waarop de hervormingsinspanningen primair gericht moesten zijn. De Commissie constateert in haar voortgangsrapportage dat Macedonië serieus werk heeft gemaakt van deze acht ijkpunten.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat goede voortgang is geboekt op het terrein van de politieke dialoog en de corruptiebestrijding. Macedonië vervult daarnaast alle in het kader van de SAO aangegane verplichtingen. Volgens de Commissie is tevens sprake van voortgang ten aanzien van de hervorming van het openbaar bestuur (waaronder politie en ambtenarenapparaat) en de rechtsmacht. Het kabinet onderschrijft deze analyse, maar is ten aanzien van de depolitisering van het ambtenarenapparaat van mening dat Macedonië aanvullende maatregelen dient te nemen. Het kabinet waarschuwt tevens tegen verslapping van de aandacht voor de inter-etnische dialoog. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de integratie van etnische gemeenschappen nog steeds beperkt.

In het algemeen is het kabinet ten aanzien van de acht ijkpunten van oordeel dat Macedonië voldoende tot goede voortgang heeft geboekt op het gebied van wet- en regelgeving, maar dat verdere verbeteringen in de sfeer van uitvoering en handhaving mogelijk zijn. Mede in dit licht zal Nederland (het ministerie van Binnenlandse Zaken) binnenkort een MoU met Macedonië aangaan op het gebied van uitwisseling van best practices, verbetering van de politiekwaliteit en verbetering van de bilaterale operationele samenwerking. Tevens zullen er gezamenlijke niet-operationele projecten op o.a. het terrein van strijd tegen georganiseerde misdaad, mensenhandel en drugs, criminaliteitspreventie en kwaliteitscontrole uitgewerkt worden.

De Commissie constateert terecht dat Macedonië actief samenwerkt met andere landen in de regio. Het kabinet verwelkomt in dit verband de onlangs overeengekomen grensdemarcatie met Kosovo. De naamkwestie werpt echter nog immer een schaduw over de betrekkingen met Griekenland. Nederland roept beide landen op zich in te spannen voor een spoedige oplossing van dit bilaterale geschil.

Ook in Macedonië zijn de gevolgen van de economische crisis merkbaar. Was in 2008 nog sprake van een groei van 5%, in 2009 krimpt volgens het IMF de economie met 2%. Ofschoon de inflatie afnam en het monetair beleid en de wisselkoers solide bleven door de koppeling met de euro, had de crisis in combinatie met de toegenomen overheidsuitgaven een negatief effect op de buitenlandse valuta-reserves en buitenlandse schulden van Macedonië. Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat een aantal van de door Macedonië genomen maatregelen meer gericht lijken op het nakomen van verkiezingsbeloften dan op effectieve crisisbestrijding.

Macedonië heeft in de visie van het kabinet op diverse terreinen structurele voortgang geboekt. De nodige administratieve en justitiële hervormingen, inclusief de registratie van eigendomsrechten, zijn inmiddels doorgevoerd. Het privatiseringsproces is vrijwel geheel afgerond. De Macedonische overheid verbeterde in de rapportageperiode de mogelijkheden voor markttoegang. Zo werd een «one-stop shop» voor startende ondernemingen opgericht en zijn de administratieve lasten verlicht. Deze positieve punten zijn ook terug te vinden in het *Doing Business Report*

2010 van de Wereldbank, waarin Macedonië 37 plaatsen stijgt op de ranglijst (van 69 naar 32) en daarmee de op drie na beste economische hervormer wereldwijd blijkt te zijn. Dit neemt niet weg dat met name buitenlandse investeerders nog te vaak aanlopen tegen bureaucratische regelingen. Rechtszaken worden te traag afgehandeld en sommige regulerende en toezichhoudende organisaties presteren nog onvoldoende. Concluderend kan worden gesteld dat het land zich ontwikkelt richting een functionerende markteconomie die de concurrentie uit de EU kan weerstaan. Voorwaarde is wel dat de autoriteiten blijven vasthouden aan de hervormingsagenda.

Albanië

In april 2006 werd de SAO met Albanië getekend. Drie jaar later diende het land een EU lidmaatschapsaanvraag in. Besloten werd de aanvraag aan te houden in ieder geval tot na de parlementaire verkiezingen van 28 juni 2009. Het medio september verschenen ODIHR rapport concludeerde dat de verkiezingen aan de meeste gestelde criteria hebben voldaan, maar dat Albanië nog niet zijn volledige democratische potentieel heeft behaald. Het democratiseringsproces in Albanië verloopt moeizaam, mede als gevolg van de boycot van de oppositie die het parlement al enige tijd in zijn greep houdt.

In de aanloop naar de verkiezingen heeft het hervormingsproces grotendeels stil gelegen. De Commissie is van oordeel dat Albanië vooruitgang heeft geboekt bij de versterking van overheidsstructuren om aan de SAO verplichtingen te voldoen. Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat meer coördinatie en strategische planning nodig is om het EU toetredingsproces in goede banen te leiden.

De verklaarde toewijding van de autoriteiten om corruptie tegen te gaan vertaalt zich nog niet in de implementatie van anticorruptiewetgeving. Terecht spreekt de Commissie zich uit over het feit dat verdenkingen van corruptie op hoog politiek niveau zelden tot veroordelingen of sancties leiden. Het kabinet deelt de kritiek van de Commissie over de rechterlijke macht in Albanië, die gekenmerkt wordt door gebrek aan onafhankelijkheid, transparantie en efficiency.

De situatie voor de Roma minderheid is nog steeds zorgelijk. Albanië heeft maatregelen getroffen om de leefomstandigheden voor deze groep te verbeteren, maar de uitvoering van deze strategie verloopt moeizaam.

Evenals vorig jaar kan het kabinet zich vinden in het oordeel van de Commissie dat de Albanese economie zich verder heeft ontwikkeld richting een functionerende markteconomie. In vergelijking met de omliggende landen is Albanië minder hard geraakt door de economische crisis. Voor 2009 verwacht het IMF nog steeds een, zij het zeer beperkte, economische groei. Door een aanpassing van het monetair beleid (verbetering van de liquiditeitspositie van het bankensysteem, inflatiebeperking en stabilisering van de wisselkoers) kon daarnaast de macro economische stabiliteit behouden worden. Hierbij merkt het kabinet wel op dat het werkloosheidscijfer nog steeds relatief hoog is.

Het ondernemersklimaat heeft in de afgelopen periode een positieve impuls gekregen. Land- en kredietregistratie werd verbeterd, in de infrastructuur zijn forse investeringen gedaan, een *one-stop-shop* voor vergunningen is ingevoerd en talloze administratieve procedures zijn vereenvoudigd en ingekort. Overheidsinterventies in de economie werden verder teruggedrongen, onder meer door privatiseringen in de energie en telecomsector.

Het justitieel systeem van Albanië blijft echter tekortschieten. Eigendomsrechten en contractuele verplichtingen kunnen niet altijd worden afgedwongen, hetgeen de instroom van noodzakelijke investeringen niet ten goede komt. Het kabinet is van mening dat structurele hervormingen nodig zijn om de concurrentiedruk van de economie te versterken.

Bosnië en Herzegovina

De SAO tussen Bosnië Herzegovina en de EU dateert van juni 2008. Het afgelopen jaar heeft vooral in het teken gestaan van de discussie over de voorgenomen sluiting van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger (OHR), dat sinds 1995 een belangrijke rol speelt in het bestuur van het land. Sluiting van de OHR is afhankelijk gesteld van de vijf doelstellingen en twee voorwaarden die de Peace Implementation Council, waarin Nederland als waarnemer deelneemt, formuleerde.

De Commissie betoont zich zeer kritisch in haar voortgangsrapportage. Zij heeft daar in de ogen van het kabinet ook alle reden toe. Het ontbreekt de politieke leiders van Bosnië Herzegovina nog steeds aan politieke wil en een gemeenschappelijke visie over de toekomst van het land. Hun nationalistische retoriek ondermijnt het Dayton Vredesakkoord. De complexe structuur van het land blijft een hindernis voor een efficiënt hervormingsproces. De Commissie is terecht kritisch over het gebrek aan samenwerking tussen de instellingen van de centrale staat en de Republika Srpska. Deze laatste weigert bevoegdheden naar het centrale bestuursniveau over te dragen en neemt wetten aan zonder de centrale overheid te consulteren. Het parlement heeft het afgelopen jaar zeer weinig gepresteerd en laat etnische belangen prevaleren boven het gezamenlijk belang. Het afgelopen jaar konden niet de grondwettelijke wijzigingen worden doorgevoerd die zo noodzakelijk zijn om de hervormingsagenda te realiseren.

Ook de politieke inmenging in het rechterlijke systeem blijft zorgwekkend. De samenwerking met het ICTY wordt als voldoende gekarakteriseerd, ofschoon bepaalde elementen uit de samenleving die samenwerking trachten te ondermijnen. Uitspraken van politieke leiders van de Republika Srpska in deze zin zijn verontrustend. Het kabinet is van mening dat de internationale criminaliteit vanuit Bosnië Herzegovina een groot probleem blijft en zal er daarom, conform de Motie Ormel van juni 2009, bij de Europese Commissie op blijven aandringen hier gepaste aandacht aan te besteden.

Positief is de voortgang die in het kader van het visumliberalisatietraject is geboekt op het gebied van visumbeleid, grensmanagement, asiel en migratie.

De mensenrechtensituatie laat een gemengd beeld zien. De belangrijkste wetten voor de rechten van de mens zijn inmiddels in het Bosnische recht verwerkt. De implementatie en handhaving van deze wetten dienen echter te worden verbeterd. De Bosnische grondwet is niet in lijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Commissie benadrukt ook terecht het belang van meer samenwerking met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Er is weinig progressie geboekt op het gebied van sociale rechten. Overtuigender maatregelen zijn nodig om de zwakkeren in de samenleving te beschermen. Minderheden blijven ondervertegenwoordigd in publieke functies. Met name de Roma minderheid wordt gediscrimineerd en leeft ook in Bosnië Herzegovina nog steeds onder zeer moeilijke omstandigheden.

De economie van Bosnië Herzegovina werd net als in veel omliggende landen hard geraakt door de economische crisis. In juli 2009 werd een IMF-lening van € 1,15 miljard goedgekeurd voor een periode van drie jaar.

Dankzij verschillende (fiscale) maatregelen konden de effecten van de crisis op de financiële en monetaire stabiliteit enigszins worden gematigd. Hier tegenover staat dat de grote publieke sector nog steeds zwaar drukt op de economie, de mate van overheidsinterventie hoog blijft en het privatiseringsproces van staats eigendommen nog steeds vrijwel geheel geblokkeerd is. De Commissie betreurt dat er weinig progressie is geboekt richting gedecentraliseerd management, een voorwaarde voor goed beheer van structuurfondsen. Dit resulteert ook in een lange implementatiefase van IPA programma's.

Ondanks enkele maatregelen blijft het ondernemersklimaat in Bosnië Herzegovina ongunstig. Het bedrijfsleven heeft onder meer te kampen met de politieke instabiliteit, hoge belastingen, ingewikkelde procedures en corruptie. Op het gebied van vrij verkeer van goederen en diensten, douane en het intellectuele eigendomsrecht is weinig vooruitgang geboekt. Bosnië-Herzegovina neemt in het Doing Business Report 2010 de 116e plaats in van een totaal 183 landen (NB. Kosovo staat op de 113e plaats). Het kabinet deelt dan ook de mening van de Commissie dat Bosnië Herzegovina de afgelopen periode nauwelijks voortgang heeft geboekt richting een functionerende markteconomie.

Kosovo

In februari 2008 riep Kosovo de onafhankelijkheid uit. Inmiddels is het land door 22 EU lidstaten erkend. Het perspectief op EU lidmaatschap werd in 2003 door de Raad ook voor Kosovo in het vooruitzicht gesteld. Daar Kosovo niet deelneemt aan het stabilisatie- en associatieproces, is een sui generis traject, het Stabilisation and Association Tracking Mechanism, in het leven geroepen.

De grootste uitdagingen voor Kosovo liggen op het terrein van hervormingen in de JBZ sfeer. Het kabinet deelt de mening van de Europese Commissie dat de bestrijding van corruptie prioritaire aandacht verdient. Het anti-corruptieagentschap is niet onafhankelijk. De inmenging van de politiek in benoemingsprocessen is zorgwekkend. Het kabinet gaat ervan uit dat rechterlijke macht en politie met assistentie van EULEX een grote kwaliteitsslag kunnen en moeten maken. Alle betrokken partijen zijn verantwoordelijk voor een volwaardige Servisch-Kosovaarse deelname, die het kabinet als essentieel beoordeelt.

De aanvaarding van een mensenrechtenstrategie en bijbehorend actieplan is positief maar de uitvoering ervan laat nog te wensen over. De Commissie is terecht kritisch over de integratie van Servische en andere minderheden in Kosovo.

In regionaal verband heeft Kosovo te lijden onder de niet-erkenning door o.a. Servië. Dat betekent concreet dat Kosovo zich bij regionale bijeenkomsten veelal moet laten vergezellen of zelfs laten vertegenwoordigen door UNMIK. Kosovo dient in de visie van het kabinet een meer pragmatische houding in regionale fora aan te nemen. Positief is het akkoord dat onlangs met Macedonië werd bereikt over grensdemarcatie.

Het kabinet betreurt de beperkte vooruitgang die Kosovo in de afgelopen periode heeft geboekt richting een functionerende markteconomie en deelt de opvatting van de Commissie dat substantiële hervormingen en investeringen nodig zijn om de Kosovaarse economie zodanig te versterken dat het op termijn de concurrentiedruk binnen de EU kan weerstaan. De gevolgen van de economische crisis zijn tot dusverre beperkt gebleven, met name vanwege de beperkte integratie van de Kosovaarse economie in de mondiale markten. Desalniettemin kampt Kosovo met een

combinatie van afnemende overmakingen uit het buitenland, dalende buitenlandse investeringen en exporten.

De zwakke administratieve capaciteit, het gebrekkige justitieel systeem en toezicht, de onbetrouwbare energietoevoer, de problemen met eigendomsrechten en corruptie blijven het functioneren van de private sector hinderen. Het kabinet verwelkomt het lidmaatschap van de Wereldbank en het IMF maar benadrukt dat dit uiteraard niet de aandacht mag afleiden van de eigen verantwoordelijkheid. De arbeidsproductiviteit van Kosovaren neemt toe maar de werkloosheid blijft vooral onder jongeren zeer hoog. Het kabinet is van mening dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om het tij te keren, inclusief verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en betere aansluiting op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Montenegro

De SAO tussen Montenegro en de EU werd in oktober 2007 getekend. In december 2008 diende Montenegro een lidmaatschapsaanvraag in. Na de voorspoedig verlopen parlementaire verkiezingen van maart 2009 verzocht de Raad de Commissie in april 2009 een advies op te stellen over de Montenegrijnse lidmaatschapsaanvraag.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat Montenegro het afgelopen jaar bescheiden voortgang heeft geboekt ten aanzien van de vereiste hervormingen, die met name liggen op JBZ terrein. De autoriteiten hebben diverse maatregelen genomen om de professionalisering van de justitiële keten te bevorderen. Het kabinet is echter van oordeel dat verdere inspanningen nodig zijn voor consolidering van de onafhankelijkheid, aansprakelijkheid, integriteit en efficiency van het justitieel systeem. Daarnaast deelt het kabinet de opvatting van de Commissie dat corruptie een groot punt van zorg blijft. Er is onvoldoende zicht op de financiering van politieke partijen. Weinig anticorruptie-zaken leiden tot een veroordeling, zeker in het geval van hooggeplaatste politici. Het kabinet is van oordeel dat de Commissie IPA middelen nadrukkelijker moet inzetten voor anti-corruptie programma's. Ook de bestrijding van de georganiseerde misdaad verdient meer aandacht.

Burgerrechten en politieke rechten worden over het algemeen gerespecteerd. De vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder voor de pers, blijft echter kwetsbaar. Op het gebied van sociale rechten is de vooruitgang beperkt. Wetten tegen discriminatie en familiegeweld moeten nog worden aangenomen. De bescherming van Roma, Ashkali en Egyptische minderheden, alsmede 16 000 ontheemden, laat te wensen over.

Montenegro stelt zich op als een betrouwbare en constructieve partner in de regio. Het land participeert in meerdere multilaterale fora en organisaties en bouwt aan stabiele relaties met de buurlanden.

Ten aanzien van de economische criteria constateert de Commissie dat de economische crisis Montenegro minder in zijn greep lijkt te hebben dan de andere landen in de regio. Dit komt mede door de dempende werking van de euro als betaalmiddel. De belangrijkste reden is echter de beperkte omvang van de economie; een geslaagde transactie heeft al snel een beslissend positief effect op de overall prestatie van het land. Montenegro wist ondanks de crisis zijn macro-economische stabiliteit en werkgelegenheid goeddeels te behouden en het overheidstekort onder controle te houden. Overheidsinterventies in de economische sfeer bleven beperkt tot tijdelijke reddingsmaatregelen in strategische sectoren, zoals de metaal- en bankensector.

Op het terrein van markttoegang hebben de Montenegrijnse autoriteiten diverse maatregelen genomen, zoals verkorting en vereenvoudiging van administratieve procedures. Door nieuwe eigendomswetgeving werd voorts de rechtszekerheid van buitenlandse investeerders vergroot. Ondanks alle positieve ontwikkelingen blijven corruptiebestrijding, aanpak van de omvangrijke informele economie en de beperkte administratieve capaciteit uitdagingen van formaat. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat het land zich verder heeft ontwikkeld richting een functionerende markteconomie, maar een aantal structurele zwakheden zal moeten aanpakken om op de middellange termijn bestand te zijn tegen de concurrentiedruk binnen de EU.

Servië

In april 2008 werd de SAO tussen Servië en de EU ondertekend. Tegelijkertijd werd door de Raad, op instigatie van Nederland, besloten de SAO pas ter ratificatie aan de nationale parlementen voor te leggen, als bij unanimititeit kon worden vastgesteld dat Servië volledig samenwerkte met het Joegoslavië Tribunaal. Hierbij werd tevens overeengekomen ook de inwerkingtreding van de interim SAO (het gedeelte van de SAO dat betrekking heeft op de bepalingen waarover de Gemeenschap exclusieve competentie heeft) afhankelijk te stellen van de zogenaamde ICTY conditionaliteit. Servië is in 2009 begonnen met de eenzijdige uitvoering van de Interim overeenkomst.

De Commissie benadrukt in haar voortgangsrapportage de sterke administratieve capaciteit van Servië. Niet ieder lijnministerie functioneert daarbij echter op even hoog niveau. De hervorming van de publieke sector vordert gestaag. Hetzelfde geldt voor de hervorming van de justitiële keten. Tegelijkertijd signaleert de Commissie nog omvangrijke achterstanden in privaats-, straf- en administratiefrechtelijke zaken en onvoldoende handhaving van rechterlijke uitspraken hetgeen zijn weerslag heeft op het imago (onafhankelijkheid, accountability en efficiency) van de rechterlijke macht.

Corruptie blijft evenals in de meeste buurlanden een serieus probleem, met name in de sfeer van openbare aanbestedingen en privatiseringen. Een actieplan ter zake uit 2007 is nog niet uitgevoerd.

Civiele en politieke rechten worden over het algemeen gerespecteerd, maar journalisten, mensenrechtenverdedigers en de LGBT (Lesbian Gay Bisexual Transgender) gemeenschap worden nog onvoldoende beschermd. De recente afgelasting van de Pride Parade in Belgrado is illustratief in dit verband. Het kabinet is van oordeel dat van de autoriteiten grotere inspanningen mogen worden verwacht. Ondanks het bestaan van een juridisch kader voor de bescherming van minderheden, leeft met name de Roma bevolking nog onder erg moeilijke omstandigheden.

De samenwerking met het ICTY is in de afgelopen periode verder verbeterd, maar kan nog niet als «volledig» worden gekwalificeerd. De nationale berechting van oorlogsmisdadigers verloopt voorspoedig.

De regionale samenwerking is vatbaar voor verbetering, met name de relatie met Kosovo. Betrekkingen met Kroatië, Bosnië Herzegovina, Macedonië en Montenegro blijven moeizaam, onder meer in verband met een aantal nog uitstaande grensgeschillen. Het kabinet is van mening dat de Commissie daar in het kader van haar uitbreidingspakket meer aandacht aan had kunnen besteden.

Ook Servië is niet ontzien door de economische crisis. Was in 2008 nog sprake van een groei van de economie met 5,4%, in 2009 zal de economie

naar verwachting krimpen met 2%. Eind 2008 nam de macro-economische stabiliteit fors af. De Servische autoriteiten namen diverse maatregelen en sloten een Stand-by Arrangement met het IMF. Ook ontvangt Servië budgetsteun uit IPA middelen. Door deze maatregelen verbeterde de handelsbalans en bleef het financiële systeem houdbaar, waardoor de liquiditeit kon worden bewaard. Buitenlandse valuta-reserves bleven eveneens op peil. Daarentegen namen het tekort op de lopende rekening en de buitenlandse schulden toe.

De Servische overheid zal haar omvangrijke invloed op de economie moeten terugdringen. Bedrijven die willen toetreden tot de Servische markt worden nog immer geconfronteerd met een excessieve bureaucratie en complexe wetgeving. Structurele hervormingen zijn nodig om de ontwikkeling van de private sector meer kansen te geven. Daarnaast zullen de Servische autoriteiten pijnlijke hervormingen moeten doorvoeren om de enorme kosten voor het sociale stelsel en de pensioenen te verlagen. De hoge werkloosheidscijfers in combinatie met het tekort aan geschoolde arbeiders illustreren voorts de noodzaak van structurele hervormingen in het Servische onderwijsstelsel. Resumerend is het kabinet met de Commissie van oordeel dat Servië de afgelopen periode slechts beperkte voortgang richting een functionerende markteconomie heeft geboekt.