

Vergaderjaar 2012–2013

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 199

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2012

Graag bied ik u hierbij mijn reactie aan op het rapport van de Europese Rekenkamer over de EU-steun aan Kosovo, specifiek gerelateerd aan capaciteitsopbouw *rule of law* naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.

Het rapport gaat in op effectiviteit van de instrumenten die de EU tussen 2007 en 2011 heeft ingezet om de *rule of law* in Kosovo te verbeteren. De *rule of law*-missie EULEX is het belangrijkste instrument van de EU maar daarnaast heeft de Unie ook het *Instrument for Pre-accession Assistance* (IPA) en het *Instrument for Stability* (IfS) ingezet.

### *Bevindingen EU Rekenkamer*

De Europese Rekenkamer vindt dat EU haar instrumenten in Kosovo niet voldoende effectief heeft inzet. Sommige doelstellingen en interventies zijn gehaald maar vaak met vertraging. Ook is er twijfel over duurzaamheid van de interventies. Wel constateert de EU rekenkamer dat het EU kantoor in Kosovo de IPA projecten adequaat heeft beheerd. Het rapport komt met een zestal aanbevelingen:

- De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de Europese Commissie moeten betere *benchmarks* opstellen waartegen voortgang *rule of law* gemeten wordt.
- De Europese instellingen in Kosovo moeten hun coördinatie verbeteren, en EDEO en de Commissie moeten een exit strategie opstellen voor EULEX.
- De lidstaten moeten zorgen dat voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is voor toekomstige Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)-missies.
- De Raad en de Commissie moeten er voor zorgen dat toekomstige GBVB-missies rechtspersoonlijkheid krijgen.
- EDEO en de Commissie moeten er voor zorgdragen dat de ambitie van de EU op het gebied van *rule of law* wordt gereflecteerd in de bemensing op dit onderwerp van het EU Kantoor in Pristina.

- De Raad, EDEO en de Commissie moet zorgdragen dat de beleidsdialoog met de Kosovaarse autoriteiten zich specifiek richt op verbetering van de *rule of law*, gekoppeld aan *incentives* en voorwaarden.

Graag spreek ik mijn waardering uit voor het rapport van de Europese Rekenkamer. Het is belangrijk dat EU-instanties worden geëvalueerd op hun effectiviteit. De EU heeft in Kosovo forse politieke en financiële middelen ingezet om de *rule of law* verder te verbeteren. Dit is nodig want het zwakke wetgevend kader en het gebrek aan functioneren van de rechterlijke macht vormt een uitdaging voor het versterken van de rechtsstaat in Kosovo. Wel is er sinds eind 2011 al veel veranderd en verbeterd. In de volgende paragrafen ga ik daar verder op in.

#### *Vorderingen beleidsdialoog op gebied rule of law*

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren in het uitbreidingsbeleid de rechtsstaat verder centraal gesteld en rapporteert jaarlijks over de vooruitgang die (potentieel) kandidaat-lidstaten boeken in hun toenadering tot de EU. De Commissie doet hierbij concrete aanbevelingen. In de kabinetsappreciatie EU-uitbreiding die uw Kamer toeging op 26 oktober 2012 (Kamerstuk 23 987, nr. 126) is reeds aangegeven dat Nederland verheugd is dat de Commissie zich het nieuwe denken over de rechtsstaat volledig eigen heeft gemaakt en de uitbreidingsstrategie van 2006 op dit punt verder heeft aangescherpt. Hiermee is de rechtsstaat nog meer dan voorheen de lakmoesproef in het hele uitbreidingstraject geworden. Ook Kosovo wordt langs deze meetlat gelegd. Deze voortgangsrapporten bieden een brede basis voor het EU-beleid en specifieke EU-interventies, waaronder ten aanzien van de programmering voor pre-accessiehulp (IPA) en de inzet van EULEX. Met de start van de *Structured Dialogue on the Rule of Law* tussen de Commissie en Kosovo op 30 mei 2012 is een belangrijk element van de zesde aanbeveling van de Rekenkamer geïmplementeerd. Tevens wordt het thema meegenomen in andere EU-dialogen met Kosovo, zoals in de *Joint Rule of Law Coordination Board*, waarin de Kosovaarse autoriteiten, EULEX en de Commissie en het EU Kantoor in Pristina zijn vertegenwoordigd.

Op verzoek van de Raad presenteerde de Commissie als onderdeel van haar jaarlijkse uitbreidingspakket op 10 oktober 2012 voor Kosovo een mededeling over de haalbaarheid van een Stabilisatie- en Associatieakkoord (SAO) («*Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement for Kosovo*»). Uw Kamer werd hierover per bovengenoemde brief van 26 oktober 2012 geïnformeerd. De Commissie constateert dat er geen juridische obstakels bestaan voor het aangaan van een SAO. Het feit dat vijf EU-lidstaten Kosovo niet erkennen doet hieraan niets af. De Commissie stelt wel een aantal voorwaarden voordat met onderhandelingen over een SAO kan worden begonnen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat, de publieke sector, op handelsterrein en bij het beschermen van nationale minderheden. De regering steunt deze aanbevelingen van de Commissie. Zeker nu de internationale supervisie van Kosovo op 10 september 2012 is opgeheven, is het van belang dat het land via contractuele relaties nauw bij de EU wordt betrokken. Met een SAO kan de EU het hervormingsproces in Kosovo begeleiden en waar nodig bijsturen, worden handelsafspraken geïnstitutionaliseerd en heeft de EU een instrument om Kosovo aan te sporen EU-gerelateerde hervormingen door te voeren.

Sinds februari 2012 werkt Kosovo aan het vervullen van een met voorwaarden omkleed actieplan richting visumliberalisatie. Deze voorwaarden zijn onder andere gericht op hervormingen van de rechtsstaat, het in lijn brengen van het migratiebeleid met dat van de EU,

samenwerken met terug- en overname, de sociaaleconomische integratie van nationale minderheden en de bescherming van de mensenrechten. EULEX speelt in dit traject een belangrijke rol bij het adviseren van en verlenen van technische assistentie aan de Kosovaarse overheid. Het visumtraject is een belangrijke hefboom om verdere rechtsstatelijke hervormingen af te dwingen en past binnen de brede EU-inzet ten aanzien van de rechtsstaat.

Via het EU-instrument voor pre-accessiehulp (IPA) wordt voor de periode 2011–2013 ruim 210 miljoen euro beschikbaar gesteld. De inzet via IPA richt zich steeds op onderwerpen die de rechtsstaat hervormen, waaronder de hervorming van de rechterlijke macht, grensbeheer, capaciteitsopbouw van de overheid en minderhedenproblematiek. De benchmarks die in dit kader zijn ontwikkeld worden, mede naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer, ook gebruikt voor de volgende fase van IPA.

Dat de coördinatie van EU-instellingen verbeterd kan worden is een terecht punt van de Europese Rekenkamer, maar de uitdagingen zijn ook begrijpelijk gezien de complexe geschiedenis van EU-interventies in Kosovo voor en na de onafhankelijkheidsverklaring. Er zijn al verbeteringen merkbaar, zoals het feit dat het Hoofd van het EU-Kantoor nu tevens EU-Speciaal Vertegenwoordiger voor Kosovo is (zgn. *double hatting*), en politieke richting geeft aan EULEX. Ook op werkniveau is er frequenter contact tussen de verschillende instellingen.

De aanbeveling van de Europese Rekenkamer dat er voldoende personeel moet worden vrijgemaakt voor *rule of law* in het EU-Kantoor te Pristina is pertinent. De Commissie heeft toegezegd om, o.a. met behulp van de hierboven genoemde benchmarks, en binnen de bestaande budgetten te zien hoe zij daaraan invulling kan geven.

#### *Strategische review EULEX*

Begin 2012 is een «*strategic review*» van de missie gehouden. In deze review is geconcludeerd dat de politieke en veiligheidssituatie sinds oprichting van de missie in 2008 is veranderd. Ook heeft de missie, met name in zuiden van Kosovo, een groot deel van de gestelde doelen ten aanzien van capaciteitsopbouw van lokale autoriteiten bereikt. Daarom is de missie vanaf 14 juni jl. verkleind en omgevormd. Op 6 juli 2012 bent u hierover geïnformeerd middels de Kamerbrief verlenging Nederlandse bijdrage aan EULEX Kosovo (Kamerstuk 29 521 nr. 190).

Het rapport van de Europese Rekenkamer noemt deze *review*, maar gaat hier verder niet op in terwijl de gevolgen van deze *review* wel grotendeels tegemoet komen aan de kritiek uit het rapport van de Europese Rekenkamer. Ook heeft de Rekenkamer alleen de zogenaamde monitoring, mentoring en advising (MMA) activiteiten van de missie geëvalueerd en geen van de executieve taken. Terwijl deze executieve taken hebben bijgedragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad en corruptie in de afgelopen jaren. Na omvorming van de missie worden, sinds deze zomer, het merendeel van de functies in de missie door de lidstaten ingevuld. Wel blijft de invulling van de zogenaamde *formed police units* (FPU's), zoals genoemd in het rapport, door de lidstaten achter. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin EULEX kan functioneren in het noorden van Kosovo. Dit probleem wordt grotendeels ondervangen door de inzet van KFOR. De lidstaten hebben in de evaluatie periode ook niet genoeg gekwalificeerd personeel gedetacheerd naar het getuigenbeschermingsprogramma van de missie. De reden hiervoor is dat het om schaarse nationale capaciteiten gaat. Om aan dit probleem tegemoet te komen

hebben de lidstaten ingestemd met de inhuur van personeel voor deze eenheid. Dit heeft geresulteerd in de vrijwel volledige vulling van de eenheid in 2012.

Sinds deze zomer implementeert EULEX een zogenaamde *Mission Implementation Plan* (MIP). De MIP is een instrument waarmee EDEO de voortgang in de behaalde resultaten van het mandaat kan meten. Op basis van behaalde resultaten kan EDEO de lidstaten in de komende periode adviseren in te stemmen met verdere verkleining van de missie of overdracht van taken aan de Kosovaarse autoriteiten. Ook wordt in het nieuwe operationele plan voor EULEX naar aanleiding van de *review*, conform de aanbeveling van de Europese Rekenkamer, aansluiting gezocht bij het IPA-instrument van de Commissie voor capaciteitsopbouw van de Kosovaarse autoriteiten.

De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van gekwalificeerd personeel aan de EU ligt grotendeels bij de individuele lidstaten. In de praktijk verschilt het niveau van de kwaliteit van dit personeel. De *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) probeert door middel van het organiseren van *high level seminars* en het aanbieden van trainingen middels het *Europe's new training initiative for civilian crisis management* (ENTRi) de kwaliteit van de gedetacheerden functionarissen verder te verbeteren en te harmoniseren. Nederland levert rond de 45 functionarissen aan de missie. Deze functionarissen hebben allen voldaan aan de vereiste *pre-deployment* trainingen.

Op dit moment wordt door de lidstaten en de Europese Commissie gekeken naar een nieuwe juridische opzet van civiele GBVB-missies. De Commissie stelt voor dat missies rechtspersoonlijkheid moeten krijgen. Het Kabinet staat open voor een aanpassing van de juridische opzet van civiele EU missies, maar vindt dat er eerst meer duidelijkheid moet komen van de Commissie over alle gevolgen van een dergelijke stap. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de specifieke eisen die aan civiele crisisbeheersingsmissies worden gesteld.

#### *Lidstaten die Kosovo niet-erkennen*

Complicerende factor in de EU positie t.a.v. Kosovo is dat vijf EU-lidstaten (Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje) Kosovo niet erkennen. Het Kabinet zou een herziening van de respectieve Cypriotische, Griekse, Roemeense, Slowaakse en Spaanse standpunten over de erkenning van Kosovo verwelkomen, maar beschouwt actieve Nederlandse bemoeienis hiermee zowel contraproductief als oneigenlijk. Het Kabinet acht vooruitgang in de normalisatie van betrekkingen tussen Servië en Kosovo en het succesvol doorvoeren van politieke hervormingen in Kosovo het krachtigste argument richting de vijf Europese niet-erkenaars om hun standpunt te herzien.

Op 6 december jl. is het rapport in EU-kader besproken. EDEO en de Commissie gaven aan dat zij de bevindingen van het audit rapport delen. Het grote belang van *rule of law* werd onderschreven, evenals de noodzaak om in de politieke dialoog met Kosovo aandacht te besteden aan de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie gaf aan dit inmiddels te doen in het kader van de visum-dialoog, de *structured dialogue on justice* en in de onderhandelingen over IPA. De EU-instellingen en de lidstaten deelden de mening dat in het afgelopen jaar al voor een deel tegemoet is gekomen aan de kritiek uit het rapport, o.a. middels de implementatie in de EULEX missie van de *strategic review*. De cruciale rol van EULEX bij de implementatie van de dialoog tussen Belgrado en Pristina werd onderstreept. Nederland heeft

aangedrongen op verdere verbetering van de coördinatie en het functioneren van de EU-instellingen in Kosovo ten einde de effectiviteit van de EU in Kosovo te vergroten.

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