

Vergaderjaar 2012–2013

**21 501-02**

**Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken**

**Nr. 1248**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2013

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 22 april 2013. Hierin is tevens opgenomen de kabinetsappreciatie van de voortgangsrapportages van de Commissie over Servië, Kosovo en Macedonië.

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

## **Vorbereiding Europese Raad 22 mei a.s.**

Het voorzitterschap gaf een toelichting op de geannoteerde agenda van de Europese Raad (ER) van 22 mei a.s. Tijdens deze Raad zal de discussie over energie met name gericht zijn op de interne energiemarkt, investeringen in energie-infrastructuur en de gevolgen van hoge energieprijzen voor het concurrentievermogen. Ten aanzien van het onderwerp belasting zal de nadruk liggen op belastingvermindering en fraude, mede met het oog op versterking van de begrotingspositie van lidstaten. Wat betreft de EMU zal een eerste discussie over de voortgang plaatsvinden, met aandacht voor coördinatie van economische hervormingen, het sociale element, contracten en het solidariteitsmechanisme. Conclusies over de EMU zijn tijdens de ER van mei nog niet voorzien.

## **Meerjarig Financieel Kader**

In deze publieke sessie spraken vrijwel alle lidstaten zich uit voor een snelle afronding van de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement (EP), bij voorkeur nog voor het einde van het lers voorzitterschap.

Sommige lidstaten wensten duidelijk onderscheid te maken tussen de onderhandelingen over de aanvullende begroting voor 2013 (11,2 miljard euro) en de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Andere benadrukten de mogelijkheden voor verbinding van beide onderwerpen in de onderhandelingen, mede gegeven het feit dat het EP zelf deze verbinding reeds heeft gelegd. De meeste lidstaten waren van mening het door de Commissie voorgestelde bedrag voor de aanvullende begroting 2013 kritisch moet worden bezien.

Nederland gaf aan de onderhandelingen over de aanvullende begroting 2013 in principe te zien als een proces dat los staat van de onderhandelingen over het MFK. Daarbij erkende Nederland de politieke realiteit dat deze twee lastige onderwerpen met verbonden zouden kunnen worden, alleen al omdat het EP daarop inzet.

Veel lidstaten stelden positief te staan tegenover een eventuele tussentijdse evaluatie. De meeste lidstaten onderstreepten daarbij dat een aanpassing van het MFK slechts door middel van unanimiteit kan plaatsvinden. Ook Nederland heeft te kennen gegeven een tussentijdse evaluatie te kunnen steunen, mits unanimiteit voor aanpassing gewaarborgd blijft.

Over flexibiliteit bij inzet van middelen tussen jaren en tussen hoofdstukken waren de meningen binnen de Raad verdeeld. Sommige lidstaten bepleitten maximale flexibiliteit, terwijl andere lidstaten deze juist willen begrenzen. Hoewel een zekere mate van flexibiliteit nodig zal zijn om steun van het EP te verkrijgen (hetgeen ook reeds is verwoord in de conclusies van de ER van 8 februari jl.), heeft Nederland zich uitgesproken voor een beperkte mate van flexibiliteit.

Het Voorzitterschap wenst de onderhandelingen met het EP nu zo spoedig mogelijk te beginnen.

## **Initiatief democratie, fundamentele waarden en rechtsstaat**

De Raad sprak uitgebreid over de gezamenlijke brief die de Duitse, Deense, Finse en Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken op 6 maart jl. aan de Voorzitter van de Commissie hebben gezonden, waarin zij de Commissie oproepen om een aanvullend instrument te ontwikkelen

om de rechtsstaat en de fundamentele waarden binnen de EU effectief te waarborgen en te versterken. Deze brief is uw Kamer op 13 maart jl. toegegaan (TK 2012–2013, 33 551, nr. 17).

Als een van de initiatiefnemers heeft Nederland, mede met het oog op de motie Verheijen (TK 2012–2013, 33 551, nr. 2), het belang en de wenselijkheid van nadere bespreking hiervan in de Raad en concrete uitwerking door de Commissie onderstreept. In de Raad sprak een ruime meerderheid van de lidstaten hiervoor steun uit. Hierbij onderstreepten zij de noodzaak van zorgvuldige toepassing en het non-discriminatoire karakter van een dergelijk instrument. Een kleiner aantal lidstaten stond terughoudend tegenover een dergelijk initiatief. Naar aanleiding van de bespreking heeft Commissaris Reding (Justitie, Grondrechten en Burgerschap) toegezegd een document op te zullen stellen waarin de reeds bestaande procedures op dit terrein in kaart worden gebracht, aangevuld met een juridische analyse van de verdere mogelijkheden binnen het bestaande Verdragskader. Bij een volgende Raad Algemene Zaken zal hierover verder worden gesproken.

### **Uitbreiding / Voortgangsrapportages Servië, Kosovo, Macedonië**

Commissaris Füle (Uitbreiding) presenteerde de voortgangsrapportages voor Servië<sup>1</sup>, Kosovo<sup>2</sup> en Macedonië<sup>3</sup>, waar om was verzocht in de Raadsconclusies van 11 december 2012 (zie het verslag van de Raad Algemene Zaken d.d. 11 december 2012, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1205). De Raad besprak deze rapporten in het licht van het akkoord dat op 19 april jl. tot stand kwam tussen Servië en Kosovo, maar nam geen besluiten. De ER van juni a.s. zal oordelen over mogelijke vervolgstappen ten aanzien van Servië en Kosovo. In dit verslag is de kabinetsappreciatie van alle drie de rapporten opgenomen.

Ten aanzien van Servië had de Raad in december 2012 de Commissie verzocht te rapporteren over de voortgang in de dialoog met Kosovo en de samenwerking met EULEX, evenals over de voortgang in hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de rechtsstaat, de onafhankelijkheid van instituties, de verbetering van het investeringsklimaat en de positie en bescherming van minderheden en kwetsbare groepen. Met betrekking tot Kosovo had de Raad de Commissie verzocht te rapporteren over de voortgang in de dialoog met Servië en de samenwerking met EULEX, evenals over de voortgang in hervormingen op het terrein van de rechtsstaat, de publieke sector, de bescherming van minderheden en handel. Inzake Macedonië had de Raad de Commissie verzocht te rapporteren over de voortgang van hervormingen en de verbetering van de relaties met buurlanden, waaronder de naamskwestie met Griekenland.

#### *Servië*

In hun gezamenlijke rapport, dat op 22 april (de dag van de Raad) werd gepubliceerd, stellen de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger dat

<sup>1</sup> Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo, JOIN(2013) 7

<sup>2</sup> Joint Report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement, JOIN(2013) 8

<sup>3</sup> The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Implementation of Reforms within the Framework of the High Level Accession Dialogue and Promotion of Good Neighbourly Relations, COM(2013) 205

Servië betekenisvolle stappen heeft gezet in het zichtbaar en duurzaam verbeteren van de betrekkingen met Kosovo. Ook de samenwerking van Servië met EULEX is opnieuw verbeterd. De dialoog tussen Servië en Kosovo, gevoerd onder auspiciën van HV Ashton, heeft geresulteerd in een vijftien punten tellend principeakkoord, «*First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations*», dat op 19 april door beide premiers in Brussel werd geparafeerd. Tijdens de Raad sprak Commissaris Füle van een «historische doorbraak» die een «*game changer*» zou kunnen zijn voor de gehele regio. Inmiddels hebben zowel de Servische regering als de Kosovaarse regering met het akkoord ingestemd. De Raad verwelkomde het akkoord en sprak lof uit voor de politieke moed van het Servisch en Kosovaars leiderschap, alsook voor de grote en succesvolle inspanningen van HV Ashton, die de afgelopen weken persoonlijk en intensief sturing gaf aan de onderhandelingen tussen de partijen.

In het akkoord is overeenstemming bereikt over onder meer een nieuw op te richten Vereniging van Servische gemeenten in Kosovo, met bevoegdheden op het gebied van economische ontwikkeling, onderwijs, gezondheidszorg, stedelijke en rurale planning. Partijen hebben zich vastgelegd op de integratie van de (Servische) politie in Noord-Kosovo in één Kosovaarse politiedienst. Eenzelfde afspraak werd gemaakt voor de rechterlijke macht. Tevens werd de verplichting vastgelegd elkaars EU-integratietraject niet te blokkeren. De NAVO werd bij de akkoorden betrokken vanuit een oogpunt van bescherming van de burgers in Noord-Kosovo. Partijen legden zich vast op het afronden van discussies over telecom en energie voor 15 juni: de Raadsconclusies van december 2012 vroegen hier expliciet om. In hun rapport geven Commissie en HV aan dat de uitvoering van in eerdere fasen van de dialoog bereikte technische overeenkomsten doorgang heeft gevonden, onder meer op het terrein van grensbeheer, bescherming van religieus- en cultureel erfgoed en de vertegenwoordiging van Kosovo in regionale fora. De kern van het akkoord – in de woorden van HV Ashton – is dat Servië zich heeft verbonden de parallele structuren in Noord-Kosovo af te bouwen, en dat Kosovo erkent dat bijzondere arrangementen in Noord-Kosovo noodzakelijk zijn. Hiermee zijn beide partijen «de Rubicon overgestoken». De conclusie van de voortgangsrapportage is dan ook dat Servië aan de door de Raad gestelde prioritaire voorwaarde van zichtbare en duurzame verbetering van de relaties met Kosovo heeft voldaan. De Commissie stelt voor de uitwerking van de normalisering van de relaties met Kosovo onderdeel te maken van een toekomstig onderhandelingsraamwerk voor Servië. Het kabinet steunt dit.

Ook het kabinet verwelkomt het door Servië en Kosovo bereikte akkoord. Met dit akkoord is een belangrijke stap gezet naar een duurzame oplossing voor een van de meest nijpende bilaterale kwesties op de Balkan. Met het akkoord zijn de politieke leiders van Servië en Kosovo over hun schaduw heen gestapt en onderstrepen zij hun keuze voor Europa. Het is immers niet denkbaar dat Servië of Kosovo de EU verder konden naderen zonder hun onderlinge betrekkingen te normaliseren. De Raadsconclusies van december jl. lieten hierover geen misverstand bestaan. Het akkoord getuigt van goed nabuurschap en komt de veiligheid en stabiliteit in de hele regio ten goede. Het kabinet is van mening dat van het akkoord een voorbeeld kan uitgaan voor buurlanden en de situatie in Macedonië, Bosnië-Herzegovina en Albanië positief kan beïnvloeden. Nederland heeft HV Ashton gecompimenteerd met haar intensieve bemiddeling tussen beide partijen en de succesvolle afronding daarvan. Het kabinet verwacht dat beide landen te goeder trouw uitvoering zullen geven aan de gemaakte afspraken. Het zal, evenals de EU, de uitvoering van het akkoord in aanloop naar de ER van juni a.s. nauwlettend volgen.

De Commissie stelt dat Servië ook op het terrein de rechtsstaat de positieve trend heeft voortgezet: het tempo van hervormingen werd in de afgelopen periode opgeschroefd. In het bijzonder wijst de Commissie op de hervorming van de rechterlijke macht en het anti-corruptiebeleid, de onafhankelijkheid van instituties, mediavrijheid, antidiscriminatiebeleid, bescherming van minderheden en verbetering van het ondernemingsklimaat. De Servische autoriteiten werken aan een alomvattende langetermijnvisie op rechtsstaats-hervorming, die wordt uitgewerkt in concrete strategieën, actieplannen en conceptwetgeving. Op de Commissie maakt deze aanpak een solide en gedegen indruk. Wel geeft de Commissie aan dat deze voortgang moet worden doorgezet, in het bijzonder in relatie tot de verdere hervorming van de rechterlijke macht. De Commissie stelt dat dit een «uitdaging van formaat» vormt.

De EU zal hervormingen van de rechtsstaat steunen via het pre-toetredingsinstrument (IPA). Meer dan in het verleden wordt de steun toegevoerd op de cruciale hoofdstukken 23 en 24 (rechtsstaat en fundamentele rechten cq. justitie, vrijheid en veiligheid). Nederland levert ook bilateraal een bijdrage aan de versterking van de rechtsstaat in Servië. Zo ondersteunt Nederland onder andere via het programma voor maatschappelijke transformatie (Matra) de opleiding van een nieuwe lichterij rechters, training voor politie en aanklagers, regionale strafrechtelijke samenwerking, bescherming van klokkenluiders en het tegengaan van discriminatie van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT). Deze op de rechtsstaat gerichte ondersteuning zal Nederland voortzetten.

Op basis van de geboekte voortgang concludeert de Commissie dat Servië in voldoende mate voldoet aan de politieke en economische Kopenhagencriteria en de voorwaarden van het Stabilisatie- en Associatieproces. Om die reden beveelt de Commissie aan toetredingsonderhandelingen met Servië, dat in maart 2012 de status van kandidaat lid kreeg, te openen.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Servië in voldoende mate voldoet aan de politieke en economische Kopenhagencriteria. Het kabinet constateert met de Commissie dat Servië in de afgelopen periode goede voortgang heeft laten zien in hervormingen, waaronder op het belangrijke terrein van de rechtsstaat. Het kabinet is van mening dat Servië de hervormingen moet doorzetten, in het bijzonder ten aanzien van de kwaliteit, effectiviteit en onafhankelijkheid van rechters en openbare aanklagers, de rechten en bescherming van minderheden en kwetsbare groepen en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Het kabinet deelt dan ook de visie van de Commissie dat er op het terrein van de rechtsstaat nog een grote uitdaging ligt. Hierbij is het naast het doorvoeren van hervormingen en het aanpassen van betreffende wetgeving evenzeer van belang dat Servië een positieve staat van dienst (*track record*) opbouwt. Als Servië naast het voortzetten van het huidige hervormingsmomentum ook de uitvoering van het akkoord met Kosovo serieus ter hand neemt, is een belangrijke horde genomen om te kunnen besluiten over volgende stappen richting verdere EU-integratie.

De ER van juni a.s. zal zich uitspreken over de aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Servië te openen. Het kabinet zal zijn standpunt daarover met de Kamer delen voorafgaand aan deze ER. Dat biedt tevens de gelegenheid te beoordelen of er sprake is van een geloofwaardige uitvoering van het akkoord tussen Servië en Kosovo. Ook de Raad Algemene Zaken van 22 april jl. onderstreepte het belang daarvan.

## *Kosovo*

De Commissie verwijst naar de in oktober 2012 uitgebrachte haalbaarheidsstudie van een Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst (SAO) (zie de Uitbreidingsbrief van 26 oktober 2012, Kamerstuk 23 987, nr. 126) en concludeert dat Kosovo aan alle daarin gestelde voorwaarden voor de start van onderhandelingen heeft voldaan. Kosovo heeft onder meer de gevraagde wetgeving aangenomen met betrekking tot de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie en heeft meerdere onderzoeken geïnitieerd. Op het gebied van hervorming van de publieke sector stelt de Commissie eveneens dat duidelijke stappen zijn gezet. Ten aanzien van handel is het ministerie van Handel en Industrie gereorganiseerd en is een mechanisme ingesteld om de onderhandelingen over een SAO op het gebied van handel te leiden en coördineren. Ook de goede samenwerking met EULEX is voortgezet.

Daarnaast concludeert de Commissie, in lijn met wat hierboven over Servië werd opgemerkt, dat Kosovo betekenisvolle stappen heeft gezet tot een zichtbare en duurzame verbetering in de relaties met Servië. De Commissie beveelt dan ook aan de onderhandelingen met Kosovo over een SAO te openen. Kosovo is nu het enige land op de Westelijke Balkan waarmee de EU geen SAO heeft afgesloten.

Het kabinet kon eerder al instemmen met het aangaan van een SAO met Kosovo en deelt de conclusie van de Commissie dat Kosovo goede voortgang heeft gemaakt en de uitstaande voorwaarden heeft vervuld. Dit maakt in de visie van het kabinet de weg vrij voor een besluit over het starten van onderhandelingen over een SAO. Ervaringen met de andere Balkanlanden hebben aangetoond dat een SAO een goed instrument is om hervormingen te begeleiden en bij te sturen. Hiervoor is het van belang dat Kosovo de hervormingen doorzet, en ook de uitvoering van het akkoord met Servië serieus ter hand neemt. Verschillende lidstaten wezen er tijdens de Raad op dat de evenwichtige benadering ten aanzien van Servië en Kosovo vruchten heeft afgeworpen en dient te worden voortgezet. Het kabinet wijst erop dat een toekomstig onderhandelingsmandaat voor een SAO tegemoet zal moeten komen aan het feit dat vijf EU-lidstaten (Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje) Kosovo niet erkennen. De Commissie stelde in de haalbaarheidsstudie van oktober 2012 dat het juridisch mogelijk is een SAO af te sluiten met inachtneming van de positie van de vijf niet-erkenners. Het kabinet acht het van belang dat de EU eensgezind optreedt richting Kosovo en wacht het voorstel voor een onderhandelingsmandaat van de Commissie af.

## *Macedonië*

De Commissie constateert dat Macedonië sinds de vorige voortgangsrapportage van oktober 2012 in een politieke crisis verwickeld raakte als gevolg van de incidenten in het parlement op 24 december 2012. De verwijdering van de oppositie en journalisten uit het parlement resulteerde in een boycot van parlementszittingen door de grootste oppositiepartij. Pas op 1 maart 2013 wisten de partijen, onder grote Europese druk, tot een akkoord te komen, wat de hervatting van parlementszittingen mogelijk maakte. De rapportage gaat niet in op de bredere gevolgen van de politieke crisis maar concentreert zich op de gevolgen ervan voor de hervormingsagenda. De gevolgen van de crisis in bredere zin, alsook de uitvoering van het politieke akkoord van 1 maart 2013, zullen worden beoordeeld in de najaarsrapportage van de Commissie. De Commissie schetst een gemengd beeld met betrekking tot het hervormingsproces in Macedonië. Ondanks de politieke crisis zijn er in het kader van de *High Level Accession Dialogue* (HLAD) verschillende

resultaten geboekt, waaronder de decriminalisering van laster in lijn met Europese standaarden, de aannahme van richtlijnen voor de bevordering van pluralisme en concurrentie in media, de invoering van systematische verificatie van mogelijke belangenverstrengeling van parlementariërs, ministers en ambtenaren, en de herziening van de kieswet en de wet over financiering van politieke partijen. De Commissie noemt in haar rapportage de betrekkingen met een aantal buurlanden goed. Macedonië heeft stappen gezet om de bilaterale betrekkingen met Bulgarije te verbeteren. De Commissie geeft aan dat de dialoog met Griekenland over de naamskwestie, onder leiding van de VN, nieuw momentum heeft gekregen. Tijdens de Raad spraken Griekenland en Bulgarije zich echter in minder positieve bewoordingen uit. Het oplossen van de naamskwestie blijft een voorwaarde om binnen de Raad overeenstemming te bereiken over het openen van toetredingsonderhandelingen.

De Commissie constateert dat Macedonië in het hervormingsproces nog veel werk te verzetten heeft, vooral op het terrein van de rechtsstaat en mediavrijheid. De Commissie concludeert dat Macedonië zich in 2013 moet inspannen om nieuw aangenomen wet- en regelgeving uit te voeren en na te leven. Ook zal Macedonië de afspraken uit het politieke akkoord van 1 maart 2013 moeten uitvoeren. Daarmee is nog slechts mondjesmaat een begin gemaakt. Tevens stelt de Commissie dat Macedonië nog stappen moet zetten voor de verdere verbetering van de relaties met buurlanden.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie dat Macedonië in het kader van HLAD voortgang heeft geboekt in het hervormingsproces, maar is minder positief dan de Commissie over de behaalde resultaten. De geboekte voortgang is hoofdzakelijk technisch van aard (aannahme van wet- en regelgeving) en dateert vooral van voor de crisis van 24 december 2012. Op het gebied van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en mediavrijheid is naar mening van het kabinet sprake van een verslechtering van de situatie. Het kabinet constateert eveneens een toegenomen politieke polarisering, waarbij partijen met de ruggen naar elkaar toe staan en onvoldoende samenwerken om Macedonië nader tot Europa te brengen. Het is tevens bezorgd over de recente toename van spanningen tussen de verschillende (etnische) groepen in Macedonië, met name rond de gemeentelijke verkiezingen van 24 maart en 7 april jl. Het uitblijven van de start van toetredingsonderhandelingen wegens de naamskwestie met Griekenland speelt een rol in de verminderde hervormingsdrang: stilstand leidt in het geval van Macedonië onmiskenbaar tot achteruitgang. Tegelijkertijd mag Macedonië zich niet verschuilen achter de naamskwestie als excuus om het hervormingstempo te laten verslappen. Het Europees perspectief is een bindende factor tussen de verschillende etnische en religieuze gemeenschappen in het land en zou bovenaan de agenda moeten staan.