

Vergaderjaar 2008–2009

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 93

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2008

Met verwijzing naar onze brief, kenmerk (Kamerstuk 23 987, nr. 92), d.d. 5 november jl. bieden wij u hierbij graag aan de appreciatie van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie. De ontwerpraadsconclusies over het uitbreidingspakket staan geagendeerd voor de Raad Algemene Zaken en Externe betrekkingen van 8 december a.s.

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

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

Inleiding

In deze appreciatie van het uitbreidingspakket van de Europese Commissie gaat het kabinet in op de vraag in hoeverre de weergave van de feiten en de analyse van de Commissie overeenkomen met de Nederlandse beoordeling en in hoeverre Nederland de conclusies van de Commissie kan delen. Het kabinet zal haar visie actief uitdragen in contacten met de Commissie, de lidstaten en de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Deze appreciatie vormt de basis voor de Nederlandse inbreng in de voorbereidingen voor de conclusies die de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen op 8 december 2008 over het uitbreidingspakket zal aannemen.

1. Mededeling «The Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009»

Vijf jaar «Laken 10»

Binnenkort is het vijf jaar geleden dat de Europese Unie tien nieuwe lidstaten in haar midden opnam. Het lidmaatschap van de «Laken 10» bracht structurele veranderingen met zich mee voor het functioneren van de Unie. Ondanks de grondige voorbereidingen die met het toetredingsproces van de nieuwe lidstaten waren gemoeid, werden veel burgers binnen de Unie toch nog overvallen door deze grootschalige uitbreiding. Mede in reactie hierop kwam de Europese Raad in december 2006 een strategie overeen die de basis vormt voor de verdere uitbreiding van de EU. Deze strategie staat ook centraal in het uitbreidingspakket dat de Commissie dit jaar presenteert.

Inmiddels zijn de nieuwe lidstaten goed geïntegreerd – een Unie zonder hen is niet meer voor te stellen. Tsjechië, één van die nieuwe lidstaten en inkomend EU Voorzitter, zal in het voorjaar van 2009 uitgebreid aandacht besteden aan het eerste lustrum van de Laken 10. Tsjechië zal in dit kader een conferentie organiseren, waarbij met name de financieel-economische voordelen van de uitbreiding worden belicht. De conferentie zal een goede gelegenheid bieden om de opgedane ervaringen te evalueren en tevens stil te staan bij de uitdagingen van huidige uitbreidingsproces.

Het Verdrag van Lissabon en uitbreiding

Het kabinet spreekt de wens uit dat medio 2009 meer duidelijkheid bestaat over de toekomst van het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag van Lissabon is hard nodig om de slagvaardigheid, transparantie en het democratisch functioneren van de Unie te verbeteren. Dat geldt voor een Unie van 27 lidstaten, maar wordt nog urgenter bij verdere uitbreiding. De Unie moet zelf institutioneel in staat zijn zijn nieuwe leden te verwelkomen. Nederland hecht er daarom politiek sterk aan dat het verdrag in werking treedt voor de eerstvolgende uitbreiding van de Unie en draagt, met enkele anderen, dit standpunt ook actief uit. De ontwikkelingen rond het Verdrag van Lissabon doen overigens niets af aan het EU perspectief van de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten; als zij voldoen aan de criteria, zal de EU niet terugkomen op eerder gedane toezeggingen.

Het uitbreidingspakket van de Europese Commissie

Op 5 november jl. publiceerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket. Het pakket bestaat dit jaar uit een Mededeling, waarin

de Commissie haar visie uiteenzet op de uitdagingen in het pre-accessie traject van Turkije en de landen van de Westelijke Balkan, en de reguliere voortgangsrapportages. De voortgangsrapportages bevatten het oordeel van de Commissie over de vorderingen die zijn geboekt in het toenaderingsproces van de drie kandidaat-lidstaten (Kroatië, Turkije en Macedonië) en de vijf overige landen met EU toetredingsperspectief (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië en Kosovo).

Algemene Overwegingen

Het kabinet constateert dat het uitbreidingspakket van de Commissie in hoofdlijnen overeenkomt met de Nederlandse visie. Het kabinet onderschrijft de meeste bevindingen en conclusies van de Commissie. Terecht stelt de Commissie dat een consistente implementatie van de uitbreidingsstrategie van 2006 belangrijker is dan ooit. Uitgangspunt van deze strategie is dat het tempo van toenadering tot de EU afhankelijk is van de mate waarin de noodzakelijke hervormingen in de individuele landen worden doorgevoerd. Daarbij wordt ieder land op zijn eigen merites beoordeeld. Van een groepsgewijze benadering van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten kan geen sprake zijn. Sleutelwoorden blijven *consolidatie*, *conditionaliteit* en *communicatie*:

- consolidatie: het perspectief op EU toetreding heeft in Turkije en op de Westelijke Balkan ambitieuze hervormingsprocessen in gang gezet; consolidatie van het transitieproces is cruciaal.
- conditionaliteit: nieuwe stappen in het pre-accessie traject kunnen alleen worden genomen op basis van objectief meetbare hervormingen en onomkeerbare resultaten.
- communicatie: om het draagvlak voor het uitbreidingsproces in de (potentiële) kandidaat-lidstaten én de huidige lidstaten te behouden en te vergroten is het van groot belang dat de voordelen van integratie met de EU duidelijk over het voetlicht worden gebracht en moeten de toetredingscriteria aantoonbaar strikt worden nageleefd.

Een overweging die in de onderhavige Mededeling van de Commissie in de visie van het kabinet onderbelicht blijft is de absorptiecapaciteit van de Unie. Het kabinet zal de Commissie eraan blijven herinneren dat het tempo van de uitbreiding, nog los van de ontwikkelingen rond het Verdrag van Lissabon, afgestemd moet zijn op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen.

In haar Mededeling refereert de Commissie aan de lessen die vorige uitbreidingsrondes ons hebben geleerd. De recente kritische rapportages van de Commissie over het Verificatie en Samenwerkingsmechanisme met Roemenië en Bulgarije demonstreren eens te meer het belang van een zorgvuldig en kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsproces, waarin niet wordt gemarchandeerd met criteria en condities. Terecht staat de noodzaak van hervormingen op het terrein van goed bestuur en JBZ mede door de ervaring met deze twee nieuwe lidstaten nu nog prominenter op ons netvlies. Nederland onderschrijft de waarschuwing van de Commissie volledig en draagt deze notie ook pro-actief uit in raads kader en bilaterale contacten.

De krediet- en financiële crises hebben eens te meer aangetoond hoezeer landen in Europa, lidstaten en niet-lidstaten, afhankelijk zijn van elkaar en dat lidmaatschap van de Unie zorg draagt voor grotere politieke en economische stabiliteit. De EU werkt beschermend tegen de grootste schokken van de mondialisering. Dit gegeven, en de crisis in Georgië, zijn voor de Commissie aanleiding om – meer dan in voorgaande jaren – de *strategische* belangen van de EU bij verdere uitbreiding te benadrukken. Nieuwe stappen in het pre-accessie traject lijken door de Commissie mede te worden gerechtvaardigd door overwegingen die betrekking hebben op

stabiliteit, veiligheid, conflictpreventie en energievoorzieningszekerheid. Het kabinet heeft altijd het strategische belang van uitbreiding onderschreven, maar is tegelijkertijd van mening dat de Commissie uiterst zorgvuldig en integer met deze analyse om moet gaan. De kwaliteit van het uitbreidingsproces dient wat Nederland betreft altijd voorop te staan. Het noemen van concrete streefdata is wat Nederland betreft niet aan de orde.

In dit verband signaleert het kabinet tevens dat de Commissie de onderlinge samenhang tussen de landen van de Westelijke Balkan sterk aanzet. De Mededeling benadrukt dat de gehele regio kampt met vergelijkbare problemen: ontoereikende bestuurlijke capaciteiten, gebrekkige implementatie van justitiële hervormingen en inter-etnische spanningen. Dit roept de vraag op of de Commissie de landen wel strikt op eigen merites beoordeelt, zoals de uitbreidingsstrategie voorschrijft. Nederland zal zich verzetten tegen eventuele pogingen de landen van de Westelijke Balkan in een groepsgewijs proces dichter aan de EU te binden.

Nabuurschapsbetrekkingen en «people tot people»-contacten

Goede nabuurschapsbetrekkingen zijn essentieel in het toenaderingsproces tot de EU. Dit betreft zowel de betrekkingen tussen de (potentiële) kandidaat-lidstaten onderling als de betrekkingen met de huidige lidstaten. De naamkwestie tussen Macedonië en Griekenland en het geschil over de ecologische- en visserijzone (ZERP) tussen Kroatië en Slovenië en in mindere mate Italië zijn in het oog springende voorbeelden van moeilijke bilaterale vraagstukken die het toenaderingsproces tot de EU de afgelopen periode hebben gecompliceerd. De Commissie roept alle betrokken partijen op voorrang te geven aan de oplossing van eventuele bilaterale geschillen. Het kabinet steunt deze oproep. In de visie van Nederland dienen bilaterale kwesties zoveel mogelijk buiten het pre-accessie proces te blijven.

De Commissie betoont zich in haar Mededeling een groot voorstander van versterking van de contacten tussen de bevolkingen van de (potentiële) kandidaat-lidstaten en de lidstaten. De Commissie wil hierbij voortbouwen op de eerder in gang gezette beurzenprogramma's, deelname aan gemeenschapsprogramma's en agentschappen en contacten tussen het maatschappelijk middenveld. Het kabinet zou een verdere invulling van dit streven verwelkomen. Nederland werkt ook bilateraal aan versterking van de onderlinge contacten, onder meer door het onlangs voor de Westelijke Balkan opengestelde Matra-programma. Het kabinet kan zich vinden in het voornemen van de Commissie meer gericht informatie te verstrekken over het toenaderingsproces, mits dit bij de beoogde doelgroepen geen onrealistische of verkeerde verwachtingen wekt met betrekking tot het toetredingsproces.

De Commissie heeft zich het afgelopen jaar tevens ingezet om een succes te maken van de visumdialog met de landen van de Westelijke Balkan, die in het uitbreidingspakket van 2007 werd aangekondigd. De dialoog heeft geresulteerd in stappenplannen voor alle landen van de regio die uiteindelijk tot visumvrijdom moeten leiden. Nederland zal zich ook in dit verband houden aan gemaakte afspraken; als landen voldoen aan de gestelde criteria, waaronder functionerende Terug- en Overnameovereenkomsten, komen zij in aanmerking voor verdere stappen.

Pre-accessie steun

Uit het Instrument voor Pre-Accessie Steun (IPA), dat in 2007 de programma's CARDS en PHARE verving, bekostigt de Commissie activiteiten

die het toetredingsproces bevorderen. De Commissie beoogt de inzet van middelen uit dit instrument – € 1,4 mrd. voor 2008 – aan te laten sluiten bij de uitdagingen die zijn geïdentificeerd in eerdere voortgangsrapportages en partnerschappen. Het kabinet waardeert de inspanningen van de Commissie, maar ziet ruimte voor verdere verbetering. Het kabinet acht de afgestemde inbreng van lokale vertegenwoordigingen van Commissie en lidstaten hierbij essentieel. Het kabinet verwelkomt in dit verband het initiatief van de Commissie om de coördinatie tussen de verschillende donoren prominenter op de agenda te zetten. Een sterke coördinerende en begeleidende rol van de Commissie is te meer van belang daar het European Agency for Reconstruction, dat in 2000 werd opgericht om de wederopbouw van Kosovo en later Servië, Montenegro en Macedonië te begeleiden, zijn taken per december 2008 definitief aan de Commissie overdraagt. Nederland draagt bilateraal ook ruimhartig bij aan het pre-accessieproces: zowel via deelname in EU-twinning en het MATRA programma als door middel van de samenwerkingsprogramma's van onder meer de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Justitie, BZK, VROM, Landbouw en Verkeer en Waterstaat.

De Commissie snijdt in haar mededeling niet alleen thema's van een meer algemene aard aan, maar geeft ook een politiek oordeel over het EU-perspectief van de kandidaat-lidstaten en de overige landen met toetredingsperspectief. Hieronder treft u per land een appreciatie aan van dit politieke oordeel.

Kandidaat-lidstaten

Turkije

De Commissie constateert terecht dat het hervormingsproces in Turkije het afgelopen jaar weinig concrete resultaten heeft opgeleverd. De Commissie wijt dit vooral aan de binnenlandspolitieke onrust die in het voorjaar van 2008 ontstond door de aanklacht tegen de regerende AK Partij en lijkt enig begrip te tonen voor het resulterende gebrek aan voortgang. De Commissie verwijst opvallend direct naar de constructieve stabiliserende rol die Turkije het afgelopen jaar speelde in de regio (Kaukasus, Midden-Oosten) en refereert tevens aan de rol van Turkije in de energievoorzieningszekerheid van de EU. Het kabinet erkent dat Turkije een waardevolle strategische partner is, maar is van oordeel dat dit de aandacht niet mag afleiden van de uitdagingen in het hervormingsproces. Deze boodschap is ook overgebracht door minister Verhagen tijdens zijn bezoek aan Turkije op 10 oktober jl. Bijzondere aandacht dient wat Nederland betreft uit te gaan naar de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de positie van vrouwen en minderheden. Turkije dient daarnaast een constructieve rol te spelen in de door de Verenigde Naties gefaciliteerde onderhandelingen over de mogelijke hereniging van Cyprus. Normalisering van de betrekkingen tussen Turkije en Cyprus is in de visie van het kabinet een cruciaal onderdeel van het toenaderingsproces. Omdat Turkije het aanvullende protocol bij het Verdrag van Ankara nog steeds niet volledig heeft geïmplementeerd, zal ook het komende jaar niet worden onderhandeld over de acht hoofdstukken van het acquis communautaire die in 2006 werden bevroren¹. De derde en laatste evaluatie van de Turkse implementatie van het Ankara Protocol zal in het najaar van 2009 plaatsvinden.

Kroatië

De Commissie stelt vast dat de onderhandelingen met Kroatië voorspoedig verlopen. In haar Mededeling zet de Commissie Kroatië neer als voorbeeld voor de regio. Mede vanuit dat oogpunt doet de Commissie een voorstel voor een indicatief tijdpad voor afronding van de onderhandelingen eind 2009. Nederland verwelkomt weliswaar de aanzienlijke

¹ Vrij verkeer van goederen; transport; douane unie; landbouw; visserij; externe betrekkingen; vrij verkeer van vestiging en diensten; financiële diensten.

voortgang die Kroatië het afgelopen jaar heeft geboekt in het toenaderingsproces tot de EU, maar is tegen het noemen van data. Het kabinet is voorts van mening dat het voorgestelde tijdspad niet realistisch is wegens het gebrek aan voortgang op een aantal cruciale dossiers, onder meer op het gebied van justitiële hervormingen en mededinging. Ook moet op een aantal terreinen de implementatie van regelgeving nog overtuigend gerealiseerd worden. De ervaring leert bovendien dat het voortijdig noemen van streefdata in het onderhandelingsproces de druk op een land vermindert om tijdig de noodzakelijke hervormingen door te voeren. In de visie van het kabinet handelt de Commissie hiermee in strijd met de geest van de uitbreidingsstrategie. Minister Verhagen heeft de bedenkingen van het kabinet over dit advies van de Commissie reeds overgebracht aan de Commissaris belast met uitbreiding, de heer Rehn. Ook op andere bilaterale en multilaterale niveaus heeft Nederland dit aan de orde gesteld. In de komende onderhandelingen over de formulering van de conclusies van de Raad over het uitbreidingspakket zal Nederland zich verzetten tegen het noemen van een datum, zelfs al is die geclausuleerd. De kwaliteit van het proces moet leidend zijn.

Macedonië

De Commissie schetst een gebalanceerd beeld van de voortgang die Macedonië het afgelopen jaar heeft geboekt. Zij uit zich onder meer positief over de Macedonische resultaten ten aanzien van de economische criteria en op het visumdossier. Anderzijds wijst de Commissie op de vele uitdagingen die nog wachten op een daadkrachtige aanpak van de autoriteiten. De Commissie refereert daarbij aan de voortdurend haperende dialoog tussen regering en parlement, de voortschrijdende politisering van het overheidsapparaat en de aanhoudende corruptie, die symptomatisch zijn voor het politieke klimaat in Macedonië. Het teleurstellende verloop van de verkiezingen in juni jl. heeft de Commissie verder gesterkt in haar oordeel dat Macedonië de afgelopen twaalf maanden onvoldoende resultaten heeft behaald om het geven van een datum voor de start van de onderhandelingen te kunnen rechtvaardigen. Dit oordeel wordt gedeeld door het kabinet.

Overige landen met toetredingsperspectief

Albanië

Het kabinet deelt de constructief kritische beoordeling van de Commissie ten aanzien van Albanië. De Commissie constateert terecht dat de grootste uitdagingen voor Albanië betrekking hebben op de versterking van het democratiseringsproces, de ontwikkeling van de rechtsstaat, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en de opbouw van bestuurlijke capaciteit. Het kabinet huldigt de opvatting dat, voordat sprake kan zijn van nieuwe stappen in het toenaderingsproces tot de EU, het land eerst verder zal moeten werken aan de implementatie van zijn Stabilisatie- en Associatieovereenkomst die in april 2006 werd ondertekend. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat een transparant en democratisch verkiezingsproces in 2009 een belangrijke toetssteen voor het Albanese toenaderingsproces zal zijn.

Bosnië-Herzegovina

Het kabinet erkent dat de afgelopen periode voortgang is geboekt op een aantal belangrijke terreinen, waaronder op het gebied van de politie-hervormingen en in de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal die thans als «bevreemdend» wordt gekwalificeerd. Desalniettemin worden de zorgen die de Commissie uitspreekt over de situatie in Bosnië-Herzegovina gedeeld. Het gebrek aan een gedeelde visie over de toekomst van het land en het onverwerkte oorlogsverleden ondermijnen het pre-accessie traject en het Dayton vredesakkoord. Hervormingen stagneren en het

ontbreekt aan politieke wil en daadkracht om de impasse te doorbreken. Een lichtpuntje vormt het zeer recente akkoord tussen de leiders van de drie grootste etnische partijen, dat op punten als de pragmatische, Dayton-conforme, grondwets hervormingen en de voorziene volkstelling met het oog op afronding van de terugkeer van vluchtelingen het potentieel heeft dit tijt te keren. Bosnië-Herzegovina zal zich de komende tijd moeten concentreren op de implementatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst, die in juni jl. werd ondertekend.

Montenegro

Het kabinet onderschrijft de aanmoediging van de Commissie aan de Montenegrijnse autoriteiten om de inspanningen gericht op de implementatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst, die in oktober 2007 werd ondertekend, te continueren. Deze boodschap heeft minister Verhagen ook neergelegd bij zijn Montenegrijnse ambtgenoot Rocen, die hij sprak op 4 november jl. Naar verluidt zou Montenegro voornemens zijn op korte termijn een lidmaatschapsaanvraag in te dienen. In Nederlandse ogen is het op dit moment nog te vroeg voor nieuwe kwalitatieve stappen in het uitbreidingsproces. De jonge republiek heeft nog veel huiswerk op het gebied van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en corruptie. De Montenegrijnse autoriteiten ontberen vooralsnog de benodigde capaciteit om een daadkrachtige aanpak te realiseren.

Servië

In april 2008 ondertekende de Raad de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Servië. Tegelijkertijd besloot de EU – mede op aandringen van Nederland – de aanbieding aan de parlementen van de lidstaten van de overeenkomst ter ratificatie aan te houden, totdat de Raad constateert dat Servië volledig samenwerkt met het Joegoslavië Tribunaal. Voorts besloot de Raad de inwerkingtreding van de interim-overeenkomst (waarmee grote delen van de overeenkomst vooruitlopend op de ratificatie reeds in werking treden en die bij overeenkomsten als deze gebruikelijk is) aan te houden. Hoewel de Commissie terecht constateert dat met de uitlevering van Radovan Karadzic een belangrijke stap is gezet, is van volledige samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal op dit moment nog steeds geen sprake. In haar Mededeling stelt de Commissie dat Servië in 2009 de status van kandidaat-lidstaat tegemoet kan zien, mits het land voldoet aan alle gestelde voorwaarden. De Commissie, die de sleutelrol van Servië in de regio benadrukt, verbindt aan deze uitspraak niet de in de uitbreidingsstrategie vastgelegde noodzaak eerst de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst in voldoende mate te implementeren (opbouw van een overtuigend «track record»). Het kabinet is van oordeel dat de Commissie zich had moeten onthouden van het noemen van een datum, maar onderschrijft wel de nadruk die de Commissie legt op de voorwaarden, waaraan Servië moet voldoen om de status uiteindelijk te verkrijgen. Ook dit punt heeft minister Verhagen aangekaart bij Commissaris Rehn.

Kosovo

Hoewel met Kosovo nog geen Stabilisatie- en Associatieovereenkomst werd ondertekend, heeft ook dit land – op langere termijn – perspectief op lidmaatschap van de EU. Complicerende factor daarbij is dat niet alle lidstaten Kosovo hebben erkend, hetgeen een obstakel vormt voor de afsluiting van een dergelijk gemengd akkoord. Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie in het najaar van 2009 een haalbaarheidsstudie te presenteren over de wijze waarop het integratieproces van Kosovo nader vorm kan krijgen.

II Voortgangsrapportages

Kandidaat-lidstaten

Kroatië

Nederland deelt de mening van de Commissie dat Kroatië het afgelopen jaar aanzienlijke voortgang heeft geboekt in het toetredingsproces, met name waar het gaat om het aannemen van nieuwe wetgeving en het formuleren van strategieën en actieplannen. Het is echter nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre de behaalde resultaten bekijken. Het kabinet wijst er op dat het nu vooral op implementatie van geformuleerde actieplannen aankomt, zowel op nationaal als op lokaal niveau.

De voortgangsrapportage schetst een helder en realistisch beeld van de vorderingen ten aanzien van de politieke criteria en de 35 onderhandelingshoofdstukken van het *acquis communautaire*. Op vrijwel alle terreinen is voortgang geboekt, maar blijkt verdere verbetering wenselijk en zelfs noodzakelijk. In de visie van het kabinet schijnt enig licht tussen de behoudende en ook terecht kritische analyse die de Commissie heeft neergelegd in de voortgangsrapportage en de positieve boodschap in de Mededeling. Van de vijf condities die de Commissie eerder dit jaar formuleerde om het geven van een indicatief tijdpad voor de afronding van de onderhandelingen met Kroatië eind 2009 te rechtvaardigen, is aan één voorwaarde geheel en de overige vier niet of slechts gedeeltelijk voldaan. Mede daar op een aantal cruciale hervormingsdossiers nog de nodige stappen gezet dienen te worden, acht het kabinet het voorgestelde tijdpad vooralsnog niet realistisch.

De Commissie spreekt zich positief uit over het actieplan voor de rechtspreekende macht dat werd aangenomen in juni 2008. Het kabinet deelt evenwel de zorg van de Commissie ten aanzien van het uitblijven van voortgang op de onderhandelingshoofdstukken 23 en 24 die betrekking hebben op de rechterlijke macht en fundamentele rechten, resp. justitie, vrijheid en veiligheid. Teneinde de inspanningen van de Kroatische overheid te steunen heeft het Nederlandse ministerie van BZK onlangs met Kroatië afspraken gemaakt over samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid en civiele crisisbeheersing. Ook het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken en de EVD steunen de Kroatische overheid op deze gevoelige onderwerpen, onder meer via het *Matra pre-accessie programma*.

Het voortgangsrapport gaat niet in op de meest recente kabinetswijziging van premier Sanader, die begin oktober een nieuwe minister van Justitie en minister van Binnenlandse Zaken, alsmede een nieuw hoofd van politie benoemde in reactie op een moordaanslag op een advocate in Zagreb. De nieuwe ministers hebben sinds hun aantreden (kort na de sluiting van het voortgangsrapport) een aantal hervormingen in gang gezet die vooralsnog voorzichtig positief worden beoordeeld.

Nederland hecht veel belang aan het op juiste wijze afhandelen van de resterende rechtszaken inzake oorlogsmisdaden. Op dit moment zijn de door Kroatië geleverde inspanningen op zijn best gemengd. De Kroatische autoriteiten erkennen een zekere etnische vooringenomenheid in lokale rechterlijke uitspraken in deze zaken, maar verbinden hieraan geen praktische consequenties. De voorstellen van de Kroatische regering inzake de herbehandeling van in de jaren '90 afgedane in absentia zaken zijn een belangrijke indicatie voor voortgang op dit terrein. De Commissie merkt terecht op dat zich opnieuw problemen hebben voorgedaan in de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal. De laatste berichten in dat verband zijn weinig bemoedigend, problemen doen zich voor met de

overhandiging van documenten. Het kabinet blijft van oordeel dat volledige samenwerking met het Tribunaal uiteindelijk voorwaarde blijft voor toetreding. Minister Verhagen heeft dit tijdens zijn bezoek aan Zagreb op 7 oktober jl. opnieuw benadrukt.

Het kabinet kan zich vinden in de analyse van de Commissie dat de wijdverbreide corruptie op politiek, economisch en institutioneel niveau te wijten is aan het gebrek aan een cultuur van politieke verantwoording. Het kabinet onderschrijft de voorzichtig positieve lijn van de Commissie ten aanzien van het functioneren van USKOK (Office for the Fight against Corruption and Organised Crime). Evenals vorig jaar zal Kroatië op dit gebied extra inspanningen moeten leveren, niet alleen in de sfeer van sancties, maar ook op het gebied van preventie en bewustwording. Terecht constateert de Commissie dat de vrije media waar het gaat om rapportages over corruptie en georganiseerde misdaad in de praktijk onder druk staat. Recente aanslagen in Zagreb hebben dit nog eens onderstreept, hetgeen voor het kabinet aanleiding is op snelle en effectieve maatregelen op dit terrein aan te blijven dringen.

Terecht wordt door de Commissie geconstateerd dat de implementatie van wet- en regelgeving ten aanzien van nationale minderheden te wensen overlaat. De terugkeer en re-integratie van vluchtelingen verdient verdere aandacht. Een en ander wordt onder meer bemoeilijkt door etnisch gemotiveerde incidenten en discriminatie op lokaal overheidsniveau. De Commissie merkt op dat de door Kroatië voor 2007 geformuleerde doelstelling voor huisvesting voor terugkerende vluchtelingen grotendeels is behaald. Het kabinet hecht veel belang aan dit punt en zal mede op grond van rapportages van andere internationale organisaties en instellingen beoordelen of dit een terechte constatering is.

Ten aanzien van het milieu wil het kabinet het volgende opmerken. Het acquis op het gebied van milieu is omvangrijk. Het proces van omzetting in nationale regelgeving, en vervolgens uitvoering en naleving van deze regels is langdurig en kostbaar. Het kabinet heeft daar begrip voor. In het toetredingsproces zou in de Nederlandse visie voorrang moeten worden gegeven aan een viertal punten:

- 1) bevordering van publieke participatie in de totstandkoming van het milieubeleid;
- 2) implementatie, naleving en handhaving van kaderregelgeving;
- 3) horizontale milieuregelgeving (m.n. milieueffectrapportage en integrale milieuvergunning);
- 4) klimaatverandering.

Nederland is bereid zich in de onderhandelingen over de toetreding van de kandidaatlidstaten ruimhartig op te stellen ten aanzien van gevraagde overgangstermijnen. Wanneer de effecten van uitstel onomkeerbaar zijn (bijvoorbeeld achteruitgang in biodiversiteit) of indien sprake is van grensoverschrijdende effecten (met name bij de preventie en aanpak van luchtvervuiling of watervervuiling), is uitstel van implementatie van het acquis echter ongewenst.

Op het gebied van economische criteria steunt het kabinet het oordeel van de Commissie dat Kroatië beschouwd kan worden als een functionerende markteconomie. Op middellange termijn zou het land in staat moeten zijn de concurrentiekracht binnen de Unie het hoofd te bieden, mits Kroatië voortgang maakt met de implementatie van het hervormingsprogramma. Consolidatie van de overheidsfinanciën, met name aan de uitgavenkant, geniet prioriteit.

Het kabinet is verheugd over het feit dat over het algemeen de Europese integratie ten aanzien van handel en investeringen voorspoedig verloopt en dat handel met omliggende landen verder groeit. Het kabinet onder-

streept evenwel de beperkte voortgang van het juridische systeem, met name het feit dat de tekortkomingen van het juridisch apparaat verdere economische groei kunnen beperken. Rechtszaken worden te traag afgehandeld en eigendomsrechten worden onvoldoende beschermd. Dit is met name van belang voor de MKB-sector die aan belang heeft gewonnen in de afgelopen periode. Privatisering van de staalindustrie en de scheepswerven verdient prioritaire aandacht, conform de onderhandelingen over het mededingingshoofdstuk uit het acquis communautaire.

Turkije

Het kabinet onderschrijft de algemene lijn van het voortgangsrapport en constateert met de Commissie dat het afgelopen jaar maar heel beperkt resultaat is geboekt op het gebied van de politieke Kopenhagencriteria.

Het kabinet is bezorgd over de beperkte voortgang, die ook door de Commissie wordt geconstateerd, op het gebied van de vrijheid van meningsuiting. Het kabinet wijst in dit verband op de vervolgingen die nog steeds plaatsvinden op grond van artikel 301 (en de gerelateerde artikelen 215, 216 en 217) van de Turkse strafwet, dat belediging van het turkendom strafbaar stelt. Zelfs als vervolging niet leidt tot veroordeling, heeft het aanhangig maken van een zaak al schadelijke effecten voor de betrokken journalist of schrijver. Vooralsnog is onduidelijk of de recente amendering van artikel 301 het gewenste effect zal hebben. Zo heeft minister Verhagen opheldering gevraagd en zorgen uitgesproken over de recente arrestatie van de Turkse schrijver Temel Demirer naar aanleiding van diens uitlatingen over de Armeense kwestie. Daarnaast vormen de beperkingen op het gebruik van elektronische media, waaronder de sluiting van websites als Youtube, een bron van zorg.

De vrijheid van godsdienst wordt volgens de Commissie algemeen gerespecteerd. Het kabinet is op dit punt minder positief. Voor het kabinet weegt zwaar dat, zoals de Commissie terecht opmerkt, niet-Moslim gemeenschappen op diverse terreinen nog steeds worden gediscrimineerd. Nederland steunt de oproep van de Commissie aan Turkije de vrijheid van religie en de dialoog tussen religieuze organisaties verder te bevorderen. Het kabinet kan nog geen oordeel vellen over de implementatie van de in februari 2008 geamendeerde Wet op de Stichtingen, daar de uitvoeringsregelingen pas op 9 oktober jl. in werking zijn getreden.

Nederland is van mening dat de Turkse autoriteiten onvoldoende aandacht besteden aan vrouwenrechten. Het gebrek aan gendergelijkheid baart het kabinet zorgen: 60% van de vrouwen tussen 15–30 jaar gaat niet naar school of werk en de participatie van vrouwen in het arbeidsproces is het laagste van alle OESO-landen. Geweld tegen vrouwen, gedwongen huwelijken en eerwraak blijven serieuze problemen. De Commissie merkt terecht op dat de bestaande instrumenten om aan deze praktijken een halt toe te roepen niet volstaan. Een extra inspanning is nodig om de kloof tussen mannen en vrouwen te dichten. De oprichting van een Gender Equality Body en een parlementair comité op dit gebied kan hiertoe bijdragen. Het Nederlandse ministerie van SZW heeft een twinning project ter zake uitgevoerd.

Dat nog steeds gevallen van martelingen worden gerapporteerd, baart Nederland grote zorgen. De Commissie constateert dat het aantal klachten bij mensenrechtenorganisaties over gevallen van marteling, vooral buiten detentie-instellingen, is gestegen. Het pleidooi van de Commissie voor de strikte implementatie van een zero-tolerance beleid ten aanzien van martelingen wordt door het kabinet onderschreven. De straffeloosheid van daders van martelingen is het kabinet een doorn in het oog. Terecht

dringt de Commissie aan op de spoedige ratificatie van het optioneel protocol bij het VN-martelingenverdrag.

De oplossing van het Koerdische probleem vergt een bredere aanpak. Daarin past de erkenning van de (culturele) rechten van de Koerdische minderheid en de sociaal-economische ontwikkeling van het Zuid-Oosten. In de visie van het kabinet oordeelt de Commissie te positief over het voorgenomen besluit van het kabinet de ontwikkeling van het Zuid-Oosten verder ter hand te nemen. Eerst zal moeten blijken of het besluit ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.

Het kabinet houdt de vinger aan de pols ten aanzien van illegale migratie en asielkwesties. Mede in dit licht is het kabinet teleurgesteld dat Turkije de onderhandelingen over terug- en overname overeenkomsten met de EU sinds december 2006 heeft opgeschort. Nederland steunt de Commissie in haar streven de onderhandelingen voort te zetten.

Mede naar aanleiding van de sluitingszaak die de hoogste aanklager in het voorjaar van 2008 aanspande tegen de AKP onderschrijft het kabinet het pleidooi van de Commissie de wetgeving met betrekking tot de politieke partijen in lijn te brengen met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Ten aanzien van de interactie van de Turkse regering met andere politieke actoren kan het volgende worden opgemerkt. Terecht uit de Commissie zorgen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. In dit verband spreekt het kabinet de hoop uit dat de Turkse autoriteiten uitvoering geven aan hun voornemen aan het eind van het jaar een alomvattend plan voor de hervorming van de justitiële sector aan te nemen. Aandacht dient eveneens uit te gaan naar de nog steeds moeilijke civiel-militaire relaties. De legerleiding doet nog steeds politieke uitlatingen op terreinen waarvoor het leger geen primaire verantwoordelijkheid draagt, zoals ten aanzien van Cyprus, de sociaal-economische situatie in het Zuid-Oosten en de sluiting van politieke partijen. Het kabinet is van mening dat de Turkse regering een serieuze dialoog moet aangaan met het maatschappelijk middenveld over het democratisch proces en de mensenrechten en daarbij ook de meest kritische organisaties moet betrekken. In dat verband acht het kabinet het positief dat niet alleen de oppositiepartijen maar ook het maatschappelijk middenveld zich heeft kunnen uitspreken over het Nationaal Programma voor de Adoptie van het Acquis, de werkalender van de Turkse autoriteiten voor het EU hervormingsproces.

Voor de visie van de Nederland ten aanzien van het milieu kan worden verwezen naar het gestelde bij de appreciatie van de voortgangsrapportage over Kroatië.

Het kabinet steunt het oordeel van de Commissie dat Turkije kan worden aangemerkt als een functionerende markteconomie op grond van de economische Kopenhagencriteria. Het land moet de concurrentie binnen de EU op de middellange termijn aankunnen, als het verder werkt aan de benodigde hervormingen. Turkije heeft een krachtig stabilisatieprogramma geïmplementeerd en moet zich nu richten op versterking van het groeipotentieel door middel van overheidsinvesteringen en sectorale hervormingen. De Turkse economie blijft relatief goed presteren en lijkt de financiële crisis tot nu toe redelijk goed het hoofd te bieden. De Commissie constateert evenwel terecht dat de aanzienlijke afhankelijkheid van buitenlandse financieringsbronnen risico's met zich meebrengt voor de macro-economische stabiliteit. Het aflopen van het IMF-programma in mei 2008 onderstreept het belang van een strak fiscaal beleid en terug-

dringing van de overheidsuitgaven. Op het terrein van budgettair en monetair beleid, arbeidsmarktbeleid, privatisering en staatssteun zijn meer hervormingen nodig.

Ondanks een zekere stabilisering van de handel tussen de EU en Turkije, blijft de EU voor Turkije de grootste handels- en investeringspartner. Van verdere marktopenheid en EU-integratie zou een stimulerende invloed kunnen uitgaan. De toename van het tekort op de lopende rekening zou kunnen duiden op een negatieve concurrentieontwikkeling.

Mede in het licht van bovenstaande appreciatie, hecht Nederland sterk aan de besluitvormingsprocedure in de uitbreidingsstrategie volgens welke onderhandelingshoofdstukken louter met unanimiteit kunnen worden geopend. Het gebrek aan voortgang bij de implementatie van het Ankara protocol betekent dat de acht «bevroren» onderhandelingshoofdstukken niet geopend kunnen worden.

Macedonië

Het kabinet deelt de evenwichtige appreciatie en het gros van de bevindingen van de Commissie. Ofschoon zeker de nodige positieve resultaten zijn geboekt in de uitvoering van de door de Commissie gestelde voorwaarden en prioriteiten, concludeert de Commissie in de visie van het kabinet met recht dat Macedonië nog niet toe is aan een volgende stap in het toetredingsproces.

De Commissie benadrukt in haar rapportage de nog steeds duidelijk haperende dialoog tussen regering en parlement. Ontegenzeggelijk is met het aantreden van de nieuwe regering een betere basis voor constructieve besluitvorming ontstaan. Niettemin tonen de ontwikkelingen rondom de boycot van het wetgevende proces door twee oppositiepartijen dat nog de nodige stappen moeten worden gemaakt alvorens van een functionerende parlementaire democratie kan worden gesproken. Ook het in de afgelopen periode oneigenlijk toegepaste gebruik van de noodprocedure voor wetgeving door de Macedonische regering heeft de kwaliteit van wetten en democratiseringsproces ondermijnd. Aan deze praktijk is overigens inmiddels een einde gekomen door de aanvaarding van een nieuw reglement van orde voor het parlement. De gespannen samenwerking tussen de president en de premier heeft een negatief effect op de noodzakelijke eenheid in beleid, hetgeen zich met name wreekt in het dispuut met Griekenland over de naamkwestie. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie met betrekking tot de beperkte invloed van het maatschappelijk middenveld op het politieke proces.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat verdere hervorming en versterking van het overheidsapparaat noodzakelijk is. De voortschrijdende politisering en de gebrekkige transparantie bij rekrutering en benoemingen binnen de ambtenarij ondermijnen het functioneren van de overheid. De zwakke capaciteit van de overheid werkt ook door op de implementatie van het acquis communautaire, zowel op centraal als gemeentelijk niveau.

De uitvoering van het Ohrid Framework (OFA) verloopt relatief goed. Wel is het kabinet met de Commissie van mening dat meer inspanningen nodig zijn met betrekking tot de integratie van etnische minderheden. Deze verloopt met name in de onderwijssector slecht en is de oorzaak van inter-etnische spanningen. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie met betrekking tot de slechte levensomstandigheden van Roma. Deze worden zichtbaar achtergesteld en leven in grote armoede.

Positief is de voortgang met betrekking tot de justitiële hervormingen waarbij de onafhankelijkheid van de magistratuur geleidelijk verbetert,

hoewel politiek gemotiveerde benoemingen nog steeds voorkomen. Personeels- en financieringstekorten ondermijnen echter de efficiency van de justitiële sector. Het kabinet is van mening dat de Commissie meer zou mogen benadrukken dat het nog vaak schort aan uitvoering van (nieuwe) wetgeving.

Het kabinet is het eens met de aandacht die de Commissie besteedt aan de bestrijding van corruptie en constateert dat enige voortgang wordt geboekt, hetgeen onder meer blijkt uit enkele prominente zaken die onder de rechter liggen. De uitvoering van aanbevelingen van de *State Audit Office* en de *State Anti-Corruption Commission* blijft echter dikwijls achterwege. Macedonië blijft een doorgangslid voor mensenhandel. Bestrijding van de georganiseerde misdaad dient serieus ter hand te worden genomen.

Het Nederlandse ministerie van BZK onderzoekt de mogelijkheden voor het aangaan van structurele niet-operationele samenwerking met Macedonië.

Het kabinet constateert dat de economie zich goed blijft ontwikkelen. De macro-economische stabiliteit werd verbeterd door effectiever belastinginning, verlaging van de arbeidsbelasting en toegenomen investeringen in het onderwijs en de infrastructuur. Tegelijkertijd wordt een toename van zowel de inflatie als ook het handelstekort waargenomen en lijkt de Macedonische regering voor 2009 aan te sturen op een begrotingstekort van 3%, in weerwil van de adviezen van het IMF. Deze ontwikkelingen, gecombineerd met de huidige mondiale financiële crisis, kunnen afbreuk doen aan de recent gerealiseerde macro-economische verbeteringen.

Op termijn moet de Macedonische economie in staat worden geacht concurrentie uit de EU aan te kunnen. Maar dat vereist wel dat Macedonië vast blijft houden aan een stevig hervormingsprogramma. De werkloosheid is nog steeds erg hoog. Er is sprake van een grote informele economie. Corruptie en georganiseerde misdaad hinderen een gezonde economische ontwikkeling. Met betrekking tot de overname van het acquis communautaire zijn op veel economische terreinen duurzame resultaten geboekt. Voortgang blijft evenwel achter op het terrein van vrij verkeer van werknemers en diensten, de overname van intellectuele eigendomsrechten en op het terrein van voedselzekerheid en het veterinaire en fytosanitair beleid.

Albanië

Het kabinet onderschrijft de voorzichtig positieve toon van het voortgangsrapport. De verbeterde samenwerking tussen politieke actoren heeft inmiddels tot tastbare resultaten in de uitvoering van de hervormingen geleid. Positief is ook het gevoerde buitenlands beleid dat op handhaving van de stabiliteit in de regio is gericht. Niettemin resteert, zoals de Commissie terecht aangeeft, een groot aantal serieuze uitdagingen.

Net als de Commissie is het kabinet van oordeel dat het politieke klimaat weliswaar verbeterd is, maar dat het functioneren van de parlementaire democratie voortdurende aandacht behoeft. Naar de mening van het kabinet zou in dat verband in het rapport een verwijzing naar het nog altijd heersende nepotisme en de autocratische stijl van regeren van minister-president Berisha op zijn plaats zijn. Ook de bij tijd en wijle dreigende vermenging van uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht had prominenter benoemd kunnen worden. Terecht wijst de Commissie erop dat de aanpassing van de kieswet, mede met het oog op de parlementaire verkiezingen in 2009, prioritaire aandacht verdient. Een

ordelijk, transparant en democratisch verloop van die verkiezingen is voor Albanië van cruciaal belang.

Nederland onderschrijft de zorgen van de Commissie over de zwak functionerende Albanese overheid. Positief is dat institutionele aanpassingen zijn doorgevoerd ter bevordering van de EU-coördinatie, de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst en de implementatie van het acquis communautaire. Deze dienen verder versterkt te worden. De ambtenarij is verregaand gepolitiseerd; er is sprake van frequente stafwisselingen en een gebrek aan transparantie in de uitvoering van wet- en regelgeving. Verantwoordingsstructuren zijn zwak ontwikkeld waardoor misbruik en willekeur worden bevorderd.

Net als de Commissie is het kabinet van mening dat slechts beperkte voortgang is geboekt ten aanzien van de benodigde justitiële hervormingen. De rechterlijke macht functioneert weinig efficiënt. De rechtsgang verloopt traag en is weinig transparant. Dit is mede het gevolg van het ontbreken van een omvattende strategie voor de hervormingen, een onvolledig wettelijk kader en personele en financiële tekorten.

Nederland onderschrijft de hoge prioriteit die de Commissie geeft aan corruptiebestrijding. De resultaten die op dit terrein zijn geboekt beperken zich voornamelijk tot de kleinschalige «administratieve» corruptie. De Commissie benadrukt terecht dat het voor de geloofwaardigheid van de Albanese regering cruciaal is dat het lopend onderzoek naar vermeende corruptie en illegaliteit rond de Gerdec-ramp doortastend wordt aangepakt. De Commissie had echter in de Nederlandse visie ook moeten verwijzen naar het grote aantal andere prominente zaken waarbij betrokkenheid van (zeer) hooggeplaatsten aan de orde zou kunnen zijn.

Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie dat de Albanese economie zich verder heeft ontwikkeld richting een functionerende markteconomie. De economische groei in Albanië zet door, de overheid wist de inflatie te bedwingen en belangrijke stappen zijn gezet ter verbetering van het ondernemersklimaat. Desalniettemin kampt Albanië nog steeds met grote problemen. De gebrekkige infrastructuur, haperende elektriciteitsvoorziening, een tekort aan gekwalificeerd personeel en corruptie blijven de concurrentiekracht van de economie ondermijnen. Het bestaan van een grote informele economie wijst verder op een inadequaat functionerend handhavingsapparaat en is een bedreiging voor de verdere ontwikkeling van de formele economie. Eigendomsrechten zijn nog niet volledig gegarandeerd hetgeen de instroom van noodzakelijke buitenlandse investeringen niet ten goede komt. En nog steeds hinderen corruptie en de georganiseerde misdaad een gezonde economische ontwikkeling in Albanië. Verdere structurele hervormingen en investeringen op genoemde terreinen zijn cruciaal om op termijn met succes toe te kunnen treden tot de EU.

Bosnië-Herzegovina

Hoewel de Commissie enige voortgang in Bosnië-Herzegovina constateert, legt zij in haar rapportage nadruk op de politieke onwil om serieus werk te maken van de benodigde hervormingen.

De Commissie uit terecht bezorgdheid over de niet aflatende retoriek van de politiek leiders en de resulterende stagnatie in het hervormingsproces. In haar rapportage wijst de Commissie met name de Republika Srpska aan als schuldige partij. De Commissie stelt een gebrekkige voortgang vast ten aanzien van de grondwetsherziening, hetgeen ten koste gaat van

de opbouw van functionele en duurzame institutionele structuren – één van de prioriteiten van het Europese Partnerschapsdocument.

Met betrekking tot de kwaliteit van het bestuur worden de inmiddels bekende gebreken vastgesteld. Het legislatieve proces is traag, wordt vaak onderbroken en levert zeer weinig wetgeving op. In het parlement en door het presidentschap wordt grotendeels langs etnische lijnen gewerkt en gestemd. De gehanteerde etnische verdeelsleutel vertraagt benoemingen en heeft niet zelden tot gevolg dat belangrijke functies worden bezet door minder gekwalificeerde personen. De Commissie belicht onvoldoende de nadelen van de rotatieafspraken met betrekking tot het voorzitterschap van parlement en presidentschap.

De samenwerking van Bosnië-Herzegovina met het Joegoslavië Tribunaal wordt beschouwd als bevredigend. Wel zou de Republika Srpska in gebreke blijven om de ontsnapte Radovan Stankovic te arresteren. Het State Court heeft de zaken die het Tribunaal heeft overgedragen naar tevredenheid in behandeling genomen en houdt zich tevens bezig met een aantal verwante zaken.

De Commissie benoemt in haar rapportage de aanhoudende corruptie, maar had hier in de visie van het kabinet nog meer aandacht aan kunnen schenken. Dat Bosnië-Herzegovina op dit terrein hekkensluiter van de regio dreigt te worden, baart het kabinet zorgen. De Commissie noteert onvoldoende inspanning van de Bosnische autoriteiten om de rechten van teruggekeerde vluchtelingen te waarborgen. In algemene termen is beperkte voortgang geboekt ten aanzien van economische en sociale rechten, maar schort het nog aan de uitvoering van wettelijke bepalingen ter zake.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat de voortgang van Bosnië-Herzegovina richting een functionerende markteconomie matig is. De Commissie constateert dat de economie van Bosnië-Herzegovina blijft groeien. De coördinatie van het economisch beleid is verbeterd. De macro-economische stabiliteit van Bosnië-Herzegovina is daarentegen afgenomen ten gevolge van toegenomen buitenlandse schulden en inflatie, evenals de expansiegerichte fiscale politiek. De grote publieke sector drukt nog steeds zwaar op de economie en het privatiseringsproces is nog steeds traag. Werkloosheid blijft daarnaast hoog. De regelgeving voor het zakendoen is enigszins versoepeld, maar de Commissie constateert dat verbeteringen nodig zijn om tot een aantrekkelijke «business environment» te komen. Op verschillende aan de interne markt gerelateerde terreinen, zoals staatssteun, aanbesteding en intellectueel eigendom, is ook in de visie van het kabinet onvoldoende vooruitgang geboekt.

Montenegro

Het beeld dat de Commissie schetst ten aanzien van de voortgang in Montenegro is voorzichtig positief. Het kabinet deelt de observatie van de Commissie dat Montenegro het afgelopen jaar niet alleen een grondwet, maar ook belangrijke wetgeving op het gebied van onder meer energie en ruimtelijke planning heeft aangenomen. Tegelijkertijd signaleert de Commissie in haar voortgangsrapportage een gebrek aan politiek draagvlak binnen en buiten het parlement, dat de duurzame implementatie van deze wetgeving kan belemmeren.

De zorgen van de Commissie over het rechtssysteem van Montenegro, dat kampt met een gebrek aan onafhankelijkheid en capaciteitsproblemen, worden door het kabinet onderschreven. Het parlement en de president zijn betrokken bij de benoeming van openbaar aanklagers en de rechters van het constitutionele hof. Aanklagers beschikken over te weinig perso-

neel, onvoldoende technische apparatuur en ontberen actuele kennis over moderne onderzoekstechnieken op het gebied van bijvoorbeeld fraude.

Ten onrechte maakt de Commissie in haar rapportage nauwelijks melding van de problematiek die wordt veroorzaakt door de regels die gelden voor dubbele nationaliteit (Montenegrijns en Servisch), die gevolgen heeft voor de kiesregisters. Dit is niet alleen van belang voor het functioneren van de interne democratie, maar heeft ook een negatieve weerslag op de betrekkingen met Servië.

De Commissie constateert dat corruptie een groot probleem blijft in Montenegro. Weliswaar hebben de Montenegrijse autoriteiten een begin gemaakt met de versterking van het juridische kader voor corruptiebestrijding, zijn de salarissen van ambtenaren verhoogd en werden anti-corruptie instellingen beter uitgerust, maar van adequate controle op het staatsbudget, financiering van politieke partijen, privatiseringen en openbare aanbestedingen is nog geen sprake. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat de Montenegrijse autoriteiten gedane beloftes ten aanzien van corruptiebestrijding met voorrang moeten waarmaken.

De Montenegrijse economie is sterk gegroeid, maar vertoont nogal wat onevenwichtigheden. Van verdere diversificatie van de economie was de afgelopen periode geen sprake. De lopende rekening vertoont een groot tekort. De financiering daarvan is onder druk komen te staan door de recente kredietcrisis. Ondanks het grote aantal inactieven nemen de lonen toe, omdat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet op elkaar aansluiten. Eveneens bleef een adequate verbetering van de regelgeving achterwege. Het kabinet is bezorgd over de corruptie en criminele activiteiten, die een gezonde ontwikkeling van de formele economie verhinderen en een obstakel vormen voor een efficiënte en transparante vergunningverlening en eigendomsregistratie. Met betrekking tot de overname van het acquis communautaire is de voortgang op veel economische terreinen slechts marginaal.

Servië

Uit de rapportage van de Commissie blijkt dat Servië het afgelopen jaar weinig voortgang heeft geboekt in het aannemen en implementeren van nieuwe wetgeving. De samenwerking tussen regering en parlement verliep de afgelopen periode uiterst moeizaam. Dit kan onder meer worden verklaard door de binnenlandspolitieke spanningen als gevolg van de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo en de daarmee samenhangende presidents-verkiezingen in februari respectievelijk mei 2008 alsmede de uitlevering van de van oorlogsmisdaden verdachte Radovan Karadzic, die op politieke weerstand stuitte.

Het kabinet onderschrijft de kritische observatie van de Commissie dat in Servië de scheiding der machten onvoldoende gewaarborgd is. Politieke partijen hoeven parlementariërs niet volgens de verkiezingslijsten aan te stellen en kunnen hen op ieder moment uit hun functie ontheffen. Daarnaast heeft het parlement een rol bij de aanstelling van rechters. De Commissie signaleert dat de Servische autoriteiten onvoldoende middelen beschikbaar stellen voor het adequaat functioneren van onafhankelijke overheidsorganen als de ombudsman, de nationale rekenkamer, de commissaris voor vrije toegang tot openbare informatie en de publieke aanbestedingscommissie. De Commissie geeft aan dat zij van de betrokken instanties klachten heeft ontvangen over de werkomstandigheden die hun onafhankelijkheid ondermijnen. Hun aanbevelingen zouden bovendien onvoldoende worden opgevolgd. Het kabinet meent dat Commissie Servië hier namens de lidstaten directer op mag aanspreken.

De Commissie beschrijft op evenwichtige wijze het gebrek aan voortgang op de voor Nederland prioritaire gebieden. Zij vraagt aandacht voor de problemen rond de rechterlijke macht (wegwerken van achterstanden, bevorderen van de onafhankelijkheid en het uitbreiden van de mogelijkheden voor hoger beroep) en voor de noodzaak witwaspraktijken tegen te gaan. Daarnaast wordt Servië opgeroepen de bewegingsvrijheid van het maatschappelijk middenveld te vergroten en het minderhedenbeleid te versterken, met name ten aanzien van LGBT, religieuze minderheden en Roma. Ook benoemt de Commissie met een verwijzing naar de intimidatie van kritische journalisten het belang van bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

De Commissie schetst een gemengd beeld van het functioneren van de Servische politie. Servië heeft in september 2008 een overeenkomst voor strategische samenwerking met Europol getekend en onlangs een nieuwe politieschool geopend. Daarnaast ratificeerde Servië de Conventie voor Zuid-Europese Politiesamenwerking. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat geloofwaardige strategieën voor de strijd tegen georganiseerde misdaad, terrorisme, drugsmisbruik en buurtpolitie ontbreken. Voor de goede orde merkt het kabinet op dat de gevraagde strategieën te zijner tijd ook met bevredigende resultaten geïmplementeerd zullen moeten worden. Het Nederlandse ministerie van BZK beziet thans de mogelijkheden voor intensivering van de structurele niet-operationele politiesamenwerking met Servië.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat in Servië nauwelijks voortgang is richting een functionerende markteconomie. Het voortgangsrapport meldt stijgende groeicijfers en intensievere handel met de EU. De Commissie waarschuwt dat Servië met het oog op de financiële crisis en grote overheidsuitgaven moet werken aan hogere belastinginkomsten. Ook een minder expansief monetair beleid is gewenst. Het kabinet kan zich vinden in deze aanbevelingen en in de bevinding van de Commissie dat de regeldruk nog steeds te hoog is en de arbeidsmarkt te rigide. In de strijd tegen corruptie is te weinig voortgang geboekt. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Commissie dat privatisering van staatsbedrijven dient te worden voortgezet. Structurele hervormingen blijven hard nodig. De overheidsbureaucratie moet worden teruggedrongen, mede om de ontwikkeling van de private sector meer kansen te geven.

Kosovo

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de appreciatie van de Commissie. De uitdagingen voor Kosovo, dat in februari 2008 de onafhankelijkheid uitriep, zijn talrijk.

Positief is dat de veiligheidssituatie in Kosovo relatief goed is. Sinds het land zich begin dit jaar onafhankelijk verklaarde, is er weinig inter-etnisch geweld geweest en zijn er geen vluchtelingenstromen op gang gekomen. Het kabinet verwelkomt de beheerste en soms zelfs verzoenende houding van de Kosovaarse regering ten opzichte van de Servische gebieden. Dit blijft onderbelicht in de rapportage van de Commissie. De Commissie verwijt de autoriteiten in Pristina dat de doelstellingen ten aanzien van de vertegenwoordiging van de Servische minderheid niet zijn gehaald en dat de rechtshandhaving in de Servische gebieden te wensen overlaat. In het oordeel van het kabinet had de Commissie in dit verband meer aandacht mogen vragen voor de rol van de andere betrokken partijen. De medewerking van de Kosovo-Servische autoriteiten is immers beperkt en het massale vertrek van leden van de Kosovo-Servische politiedienst heeft de situatie evenmin verbeterd.

De rapportage bevat een positief oordeel over het juridische kader (grondwet, lagere regelgeving) dat in lijn is met Europese en internationale standaarden. Het komt nu aan op implementatie en de capaciteit die daarvoor nodig is – politieke beïnvloeding en nepotisme moeten worden uitgebannen. Het kabinet acht vooral de rechten van minderheden van belang. Corruptie en georganiseerde misdaad blijven, ondanks de door de Commissie geconstateerde vooruitgang, een punt van grote zorg. De Kosovaarse regering ontbeert op dit punt een geloofwaardige strategie.

De Commissie constateert dat de Kosovaarse economie sneller groeit dan in vorige jaren. Buitenlandse investeringen nemen toe en de economie wordt steeds meer gedreven door de private sector. Tegelijkertijd drukken ongeplande budgettekorten, stijgende inflatie, hoge werkloosheid en oplopende tekorten in de handel met het buitenland de macro-economische prestaties. De economische ontwikkeling wordt belemmerd door de stagnerende privatisering, haperende energievoorziening, onvoldoende rechtszekerheid, gebrekkige infrastructuur, en ontoereikende scholing en capaciteit. Het kabinet acht verdere voortgang in de harmonisatie met Europees beleid met name ten aanzien van douane, landbouw en vrij verkeer van goederen van groot belang en betreurt het dat de implementatie en handhaving vooralsnog beperkt blijft.