

Vergaderjaar 2007–2008

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2007

Met verwijzing naar onze brief, kamerstuk 23 987, nr. 73, d.d. 6 november jl. bieden wij u hierbij graag aan de appreciatie van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie. De concept-conclusies over het uitbreidingspakket staan geagendeerd voor de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 10 december a.s.

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

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

Appreciatie

Bij het opstellen van deze appreciatie heeft het kabinet gezien in hoeverre de weergave van de feiten en de analyse daarvan overeenkomen met de Nederlandse beoordeling, in hoeverre de conclusies die op basis daarvan door de Commissie geformuleerd zijn aansluiten bij de analyse, en in hoeverre Nederland deze conclusies kan delen.¹ Nederland zal deze appreciatie actief uitdragen in zijn contacten met zowel de Commissie als de (potentiële) kandidaatlidstaten. Daarnaast zal deze appreciatie de basis vormen van de Nederlandse inbreng in de voorbereidingen voor de conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 10 december 2007.

1. Mededeling «The Enlargement Strategy and main Challenges 2007–2008»

Het kabinet verwelkomt de «Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008» en onderschrijft in algemene zin de conclusies en aanbevelingen van de Europese Commissie. Nederland waardeert in het bijzonder de nadruk die de Commissie legt op de afspraken die zijn vastgelegd in de EU uitbreidingsstrategie van december 2006, waar Nederland een belangrijke bijdrage aan heeft geleverd. De sleutelwoorden uit die strategie – *consolidatie, conditionaliteit en communicatie* – blijven ook voor de periode 2007–2008 van toepassing. Het uitgangspunt van de uitbreidingsstrategie is dat het tempo van toenadering afhankelijk is van de voortgang die wordt geboekt in het hervormingsproces in de kandidaat-lidstaten en in potentiële kandidaat-lidstaten. Daarnaast sluit Nederland ook graag aan bij de opmerkingen die de Commissie maakt over het belang van de integratiecapaciteit (of absorptiecapaciteit) van de EU in het uitbreidingsproces.

Consolidatie

Terecht stelt de Commissie dat 2008 een cruciaal jaar is voor de consolidatie van het transitieproces van de (potentiële) kandidaatlidstaten op de **Westelijke Balkan**. Nederland is van oordeel dat deze groep zich in een wezenlijke andere uitgangspositie bevindt dan de tien landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, met name vanwege nog gebrekkige staatsvorming. De meeste landen hebben nog een lange weg te gaan, voordat zij zelfstandig de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan het lidmaatschap van de Europese Unie kunnen dragen.

Het perspectief op EU toetreding heeft in de gehele regio ambitieuze hervormingsprocessen in gang gezet. Hierbij staan staatsvorming en goed bestuur centraal. In sommige landen op de Westelijke Balkan hebben de hervormingen het afgelopen jaar ernstige vertragingen opgelopen. In **Bosnië-Herzegovina** lijkt de voortgang vrijwel geheel tot stilstand gekomen als gevolg van politieke polarisatie en de complexe institutionele verhoudingen. Hoe de situatie in **Kosovo**, die in een aparte voortgangsrapportage door de Commissie wordt beoordeeld, zich het komende jaar zal ontwikkelen is in verband met het statusproces vanzelfsprekend nog zeer onzeker. In kandidaatlidstaat **Macedonië** is sprake van een verdere verwijdering binnen en tussen etnische gemeenschappen en een ernstig gebrek aan samenwerking tussen politieke partijen, waardoor het steeds minder waarschijnlijk is dat op de kortere termijn een datum kan worden vastgesteld voor de start van de onderhandelingen met de EU. In **Albanië, Montenegro en Servië** is het beeld gemengd. De door de Commissie geconstateerde voortgang in het hervormingsproces in deze landen kan worden verwelkomd. Niettemin blijven corruptie, georganiseerde misdaad en tekortkomingen van de rechterlijke macht belangrijke

¹ Duidelijkheidshalve wordt in deze brief verwezen naar Macedonië en Kosovo als bedoeld wordt op de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kosovo onder VN Veiligheidsraad Resolutie 1244.

belemmeringen in het pre-accessie traject. Op de situatie in de kandidaatlidstaten **Kroatië** en Turkije wordt hieronder nader ingegaan.

Voor alle kandidaatlidstaten en potentiële kandidaatlidstaten geldt dat een zwakke administratieve capaciteit, mede met het oog op de daadwerkelijke implementatie van wetgeving, één van de belangrijkste zorgpunten is. Ook is in alle landen een intensivering van voorgenomen justitiële hervormingen noodzakelijk. Het huiswerk ligt vooral op het gebied van minderhedenbeleid, corruptie, georganiseerde misdaad (mensenhandel, drugs, witwaspraktijken) en persvrijheid. Nederland zal erop toezien dat deze thema's in voldoende mate als prioriteit terugkomen in de partnerschapsdocumenten. Nederland deelt de visie van de Commissie dat regionale samenwerking en goede nabuurschapsbetrekkingen essentieel zijn voor het toenaderingsproces tot de Unie.

Conditionaliteit

Voor Nederland is conditionaliteit de kern van het EU uitbreidingsbeleid: voortgang in het pre-accessie traject kan alleen worden geboekt op basis van objectief meetbare hervormingen en onomkeerbare resultaten. De kwaliteit van het uitbreidingsproces staat hierbij voorop. De «streng maar rechtvaardig» benadering zou uitgangspunt moeten zijn voor alle partijen in het uitbreidingsproces. In de visie van het kabinet staat of valt de geloofwaardigheid van de EU – en daarmee het behoud van publiek draagvlak, zowel in de lidstaten als in de (potentiële) kandidaatlidstaten – met deze notie.

In dit verband hecht Nederland ook aan de in december 2006 bevestigde afspraak dat, voordat een lidmaatschapsaanvraag in overweging kan worden genomen, de potentiële kandidaatlidstaat moet kunnen aantonen in voldoende mate te voldoen aan de implementatie van de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst die het met de EU heeft afgesloten. De nadruk op conditionaliteit is overigens niet alleen relevant voor het hervormingsproces in het kader van het pre-accessie traject, maar stelt nieuwe lidstaten ook in staat beter te presteren *na* hun toetreding tot de Unie.

Conditionaliteit is in het bijzonder van belang waar het gaat om de samenwerking van kandidaatlidstaten en potentiële kandidaatlidstaten met het Joegoslavië Tribunaal (ICTY). In het geval van Servië is de Commissie overgegaan tot parafering van de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst tussen Servië en de EU, zonder dat volgens Hoofdaanklager Del Ponte sprake was van volledige samenwerking met het ICTY. Hoewel parafering *de jure* een competentie is van de Commissie, betrof het naar de mening van het kabinet *de facto* een politiek besluit waarover de Raad geconsulteerd had moeten worden. *Nederland heeft zijn teleurstelling uitgesproken over de handelwijze van de Commissie en aangegeven dat Nederland de overeenkomst in ieder geval pas zal ondertekenen, als Servië volledig aan de ICTY-conditionaliteit voldoet.*

Communicatie

Het derde element van een effectief uitbreidingsbeleid is communicatie. Om het draagvlak in de potentiële kandidaatlidstaten en kandidaatlidstaten voor het hervormingsproces te behouden en te vergroten is het van belang dat de bevolking zich betrokken voelt bij het pre-accessie traject en zich bewust is van de voordelen van verdere integratie met de EU. Het is terecht dat de Commissie in haar strategie uitgebreid op dit punt ingaat, mede daar het afgelopen jaar te weinig aandacht aan dit element is besteed.

Nederland is het met de Commissie eens dat een aantal bestaande instrumenten effectiever kan worden ingezet om dit punt te onderstrepen. Hierbij kan worden gedacht aan contacten tussen burgers onderling (onder andere door middel van bevordering van het beurzenprogramma) en ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast zou het Instrument voor Pre-accessie Steun (IPA), waaraan aanzienlijke financiële middelen zijn verbonden, beter moeten aansluiten op prioriteiten zoals die zijn geïdentificeerd in de voortgangsrapportages en partnerschappen en kunnen de voordelen van IPA programma's duidelijker over het voetlicht worden gebracht. Nederland verwelkomt in dit verband het voornemen van de Commissie in het kader van IPA een instrument te ontwikkelen dat de opbouw van het maatschappelijk middenveld zal bevorderen.

Het kabinet staat positief tegenover het besluit voor de oprichting van een «Regional School of Public Administration», die de administratieve capaciteit van de overheden in de regio zou moeten versterken, en denkt graag mee over de operationalisering hiervan. Tot slot ondersteunt Nederland het voornemen van de Commissie om te komen tot een dialoog die moet leiden tot de opstelling van individuele stappenplannen voor visum-liberalisatie. Het kabinet is graag bereid de mogelijkheden op dit gebied nader te onderzoeken.

Niet alleen voor de kandidaatlidstaten en potentiële kandidaatlidstaten, maar ook voor de huidige lidstaten is een effectief communicatiebeleid van belang. Nederland verwelkomt in dit verband het streven van de Commissie om de voordelen van uitbreiding beter zichtbaar te maken en het publieke debat hierover te stimuleren. Nederland zal graag zijn medewerking verlenen aan de door de Commissie voorgestelde communicatieplannen die zich zullen richten op opiniemakers in de politiek, media, academische wereld, jongerenbeweging en het bedrijfsleven.

Kandidaatlidstaten

Ook voor de kandidaatlidstaten Kroatië en Turkije gelden de drie C's – consolidatie, conditionaliteit en communicatie – onverminderd (op de situatie in kandidaatlidstaat Macedonië, waarmee de toetredingsonderhandelingen nog niet van start zijn gegaan, is hierboven kort ingegaan).

In haar uitbreidingsstrategie benadrukt de Commissie terecht het belang van een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsproces. Het gebruik van ijkpunten, aan de hand waarvan alle betrokken partijen beter inzicht krijgen in de werkelijk gemaakte voortgang, is hierbij essentieel. In dit kader hecht het kabinet eraan te benadrukken dat de openingsijkpunten en sluitingsijkpunten uiterst zorgvuldig moeten worden geformuleerd. Openingsijkpunten zouden zich in de eerste plaats moeten richten op het aannemen van wetgeving en het opstellen van geloofwaardige en realistische strategieën en actieplannen voor de uitvoering van beleid. Daarnaast zouden zij moeten verwijzen naar een beperkt aantal concrete en urgente hervormingskwesaties die op korte termijn moeten worden aangepakt teneinde de kandidaatlidstaten te dwingen ook daadwerkelijk pijnlijke maatregelen te nemen. Voorkomen moet worden dat lidstaten de openingsijkpunten aangrijpen om onnodige barrières op te werpen in het onderhandelingsproces door onuitvoerbare of onrealistische voorwaarden op te leggen. De sluitingsijkpunten zouden nadruk moeten leggen op de daadwerkelijke uitvoering en handhaving van de wetgeving en actieplannen die in verband met de openingsijkpunten zijn geïntroduceerd.

Het kabinet ziet uit naar de door de Commissie in het vooruitzicht gestelde effectrapportages, die een beeld zullen geven van de gevolgen die de EU in verband met de toetreding van kandidaatlidstaten op specifieke beleids-terreinen zal ondervinden.

Naast onderhandelingen over het acquis acht Nederland ook de politieke dialoog met de kandidaatlidstaten van groot belang. Nederland voedt de Commissie gevraagd en ongevraagd met suggesties voor besprekingen in dit verband.

In de landenspecifieke bijdragen van deze appreciatie van het uitbreidingspakket wordt nader ingegaan op de stand van zaken in het onderhandelingsproces met kandidaatlidstaten Kroatië en Turkije. Op deze plaats is derhalve slechts ruimte voor een beperkt aantal algemene opmerkingen.

Kandidaatlidstaat **Kroatië** wordt door de Commissie herhaaldelijk aangemerkt als voorbeeld voor de overige landen in de regio en als bewijs dat het toetredingsperspectief reëel is. Nederland kan deze voorstelling van zaken door de Commissie niet volledig onderschrijven en wijst op de aanzienlijke hordes die Kroatië nog moet nemen, met name op het gebied van implementatie van justitiële hervormingen en minderhedenbeleid, alvorens van toetreding sprake kan zijn. In dit verband wil het kabinet er nog eens op wijzen dat Nederland zich verzet tegen de neiging van sommige partners in het toetredingsproces concrete data te noemen, hetzij voor de aanvang van de onderhandelingen in het geval van potentiële kandidaatlidstaten, hetzij voor daadwerkelijke toetreding in het geval van kandidaatlidstaten. Het noemen van data legt in de Nederlandse visie ten eerste een onwenselijke druk op het proces en schept ten tweede verwachtingen die wellicht niet kunnen worden nagekomen. Nederland wil voorts voorkomen dat belangstelling voor het onderhandelingsproces met kandidaatlidstaat Turkije ten koste gaat van de aandacht voor Kroatië.

Ten aanzien van **Turkije** merkt het kabinet op dat de Commissie in het rapport een gebalanceerde positie uitdraagt. Enerzijds neemt de Commissie geen blad voor de mond waar het gaat om de vele geconstateerde tekortkomingen, onder andere ten aanzien van de implementatie van het Ankara Protocol, en de noodzaak de hervormingagenda snel op te pakken. Anderzijds toont de Commissie waardering voor de succesvolle wijze waarop de constitutionele crisis van het afgelopen jaar is beslecht en begrip voor de vertraging in het hervormingsproces als gevolg van die crisis. Opvallend is bovendien de verwijzing van de Commissie naar de strategische rol van Turkije op het gebied van buitenlands beleid, waarin zij Turkije onder meer aanmerkt als schakel tussen het Westen en de islamitische wereld en waarin zij de betrokkenheid van Turkije bij de energietoevoer naar Europa erkent. Ook toont de Commissie in haar rapportage begrip voor de strijd van de Turkse autoriteiten tegen de PKK. De Commissie acht het essentieel dat de EU zijn afspraken jegens Turkije nakomt en onderstreept dat het komende jaar voortgang geboekt moet kunnen worden in het onderhandelingsproces. Nederland deelt deze zienswijze van de Commissie.

2. Voortgangsrapport Turkije

De Commissie concludeert dit jaar opnieuw dat Turkije slechts in «voldoende» mate voldoet aan de politieke Kopenhagen criteria. Voorop staat dat Turkije aan alle criteria moet voldoen om lid te kunnen worden van de EU. Het rapport laat zien dat dat nog niet het geval is en er nog veel werk zal moeten worden verricht. De onderhandelingen zullen derhalve nog de nodige tijd vergen. Bovendien staat de uitkomst van dit

proces niet van tevoren vast. Het kabinet bevestigt dat Nederland zich zal houden aan de afspraken in de relevante conclusies van de Europese Raad en het onderhandelingsmandaat, als Turkije dat ook doet.

Ten aanzien van de implementatie van het Ankara Protocol heeft Turkije nog niet aan zijn verplichtingen voldaan. Dat betekent dat in ieder geval acht onderhandelingshoofdstukken voorlopig gesloten blijven conform de conclusies van de Europese Raad van december 2006. In deze conclusies is eveneens bepaald dat in 2007, 2008 en 2009 de implementatie van het Protocol zal worden geëvalueerd. Het kabinet acht het teleurstellend dat ook in VN-verband geen positieve ontwikkelingen zijn waar te nemen die een algehele oplossing voor de kwestie Cyprus naderbij kunnen brengen. De EU heeft op dit terrein overigens ook huiswerk: de lidstaten zullen zich moeten inspannen om de impasse in de discussie over de verordening inzake directe handel te doorbreken.

Het hervormingsproces in Turkije is ten opzichte van voorgaande jaren aanzienlijk vertraagd. Voor een belangrijk deel kan dit worden toegeschreven aan de (parlements- en presidents)verkiezingen die deze zomer plaatsvonden. Het doorvoeren van de benodigde regelgeving kreeg hierdoor beduidend minder prioriteit. De Commissie toont hiervoor in de voortgangsrapportage terecht begrip.

De Commissie looft Turkije omstandig voor het succesvol beslechten van de constitutionele crisis. Nu de uitslag van de parlementaire verkiezingen heeft gezorgd voor een stevige electorale basis om de uitvoering van de hervormingen voortvarend op te pakken, verwacht Nederland dat Turkije op korte termijn ook concrete resultaten laat zien.

De Commissie constateert dat de nieuwe Turkse regering geïnteresseerd lijkt aan het hervormingsproces. De door het kabinet aangekondigde grondwetswijzigingen zijn een belangrijke indicatie in die richting. De wijzigingsvoorstellen zijn gericht op democratisering en verruiming van fundamentele vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Overigens zal de Turkse regering in de visie van Nederland ook op kortere termijn actie moeten ondernemen, met name ten aanzien van artikel 301 van de Strafwet.

Nederland streeft ernaar de bespreking van hoofdstuk 23 (Rechterlijke Macht en Fundamentele Rechten) optimaal te benutten als instrument om invloed uit te oefenen op het politieke hervormingsproces. In dit verband is het van belang de juiste openingsijkpunten en sluitingsijkpunten te kiezen teneinde een betekenisvolle dialoog te kunnen garanderen.

Nederland onderschrijft met name de volgende conclusies van de Commissie:

- Artikel 301 van de Turkse Strafwet en andere wetsartikelen die een belemmering vormen voor de vrijheid van meningsuiting moeten in lijn worden gebracht met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het aantal strafzaken op grond van artikel 301, mede naar aanleiding van de Armeense kwestie, is ten opzichte van vorig jaar opnieuw gestegen. Nederland is van mening dat deze ontwikkeling vraagt om een spoedige herziening van de wet.
- Er zijn nog belangrijke stappen te nemen ten aanzien van het civiele toezicht op het militaire apparaat en de parlementaire controle op defensie-uitgaven. De politieke uitspraken van het leger in het verkiezingsproces illustreren dit punt wat Nederland betreft.
- Turkije zal zich verder moeten inspannen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, in het bijzonder de Hoge Raad en het Openbaar

- Ministerie, te waarborgen. De Commissie laakt terecht het ontbreken van een nationale hervormingsstrategie voor de rechterlijke macht.
- Ten behoeve van de strijd tegen corruptie, die nog steeds als wijdverbreid wordt gekwalificeerd, bestaat evenmin een gedegen plan van aanpak.
 - Er is dringend behoefte aan een geïntegreerde aanpak ter verbetering van culturele, sociale en economische situatie in (Zuid-)Oost Turkije. De Commissie dringt hier terecht bij het kabinet op aan.
 - Op het gebied van de rechten van de vrouw zijn dit jaar positieve resultaten behaald. Nederland is echter met de Commissie van mening dat zaken als eerwraak, gedwongen huwelijken en huiselijk geweld blijvende aandacht behoeven.
 - De Commissie blijft terecht aandacht vragen voor marteling en mishandeling, niettegenstaande de bemoedigende ontwikkelingen op dit gebied.
 - De waardering van de Commissie voor de Turkse ondersteuning voor het EU-beleid ten aanzien van Iran, Irak en het MOVP alsmede de aanzienlijke bijdrage van Turkije aan vele vredesmissies wordt door Nederland gedeeld.

Nederland kan zich minder goed vinden in de rapportage op de volgende punten:

- In haar beschrijving van de stand van zaken in de rechterlijke macht zou de Commissie meer nadruk moeten leggen op de permanente overbelasting van het justitieel apparaat, de problemen rond hoger beroep en de beoordeling van leden van de rechterlijke macht.
- Nederland is minder positief dan de Commissie over de mogelijkheden voor een vrije godsdienstoefening die nog zeker niet is gewaarborgd, getuige de verbale en fysieke bedreigingen van leden van religieuze minderheden die nog steeds met enige regelmaat voorkomen. Belemmeringen die deze minderheden ondervinden in de uitoefening van hun rechten moeten zo spoedig mogelijk worden opgeheven.
- De Commissie schetst een te rooskleurig beeld van de bewegingsruimte van het maatschappelijk middenveld. Aan de vrijheid van vereniging zijn in de visie van het kabinet nog grote beperkingen verbonden.
- Aan de uitwerking van de Antiterrorisme wet op de mensenrechtensituatie wordt te weinig aandacht besteed.
- Met betrekking tot de rol van het leger besteedt de Commissie onvoldoende aandacht aan de positie van gewetensbezwaarden.
- Op het terrein van de bestrijding van witwaspraktijken meldt de Commissie voortgang. De plenaire vergadering van het FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) heeft echter recent een kritische evaluatie van het Turkse systeem ter voorkoming van witwaspraktijken aangenomen. Nederland wil dan ook benadrukken dat dit terrein nog de nodige aandacht behoeft.

Met betrekking tot de economische criteria merkt de Commissie op dat de Turkse economie kan worden beschouwd als een functionerende markteconomie. Op middellange termijn zou het in staat moeten zijn de concurrentiekracht binnen de Unie het hoofd te bieden, vooropgesteld dat er structurele hervormingen worden doorgevoerd. De economische groei is robuust gebleven. Een stringent budgettair en monetair beleid hebben daar de afgelopen jaren aan bijgedragen. De Commissie constateert wel terecht dat inflatie en verzwakking van de budgettaire discipline de macroeconomische stabiliteit kunnen beïnvloeden. Turkije blijft door een hoog tekort op de lopende rekening gevoelig voor externe factoren zoals renteontwikkelingen elders. Positieve ontwikkeling is dat de instroom van Foreign Direct Investment sterk toeneemt. Nederland onderschrijft de aanbeveling van de Commissie het privatiseringsproces weer te

versnellen. Nederland identificeert de volgende prioriteiten voor de Turkse economie: hervormen van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, monitoren van staatssteun, investeren in de elektriciteitssector en minimaliseren van belemmeringen voor het midden- en kleinbedrijf.

3. Voortgangsrapport Kroatië

Het rapport geeft aan dat Kroatië volgend jaar een beslissende fase in zal gaan. Wat Nederland betreft betekent deze zinsnede vooral dat volgend jaar een kritische fase aanbreekt waarin Kroatië zich zal moeten concentreren op de implementatie van wetgeving en de vervulling van Openingsijkpunten. Zonder aan de geboekte resultaten van het land af te willen doen, is het kabinet van mening dat een aantal zorgpunten blijft bestaan. Het kabinet stelt vast dat juist op de punten die vorig jaar al als belangrijkste aandachtspunten werden benoemd, de minste voortgang is geboekt. Het gaat dan met name om hervorming van de rechterlijke macht, versterking van het openbaar bestuur, de strijd tegen corruptie, terugkeer van vluchtelingen, de minderhedenproblematiek en de relatie met de buurlanden.

Ten aanzien van de administratieve hervormingen kan het kabinet de kritische toon van de rapportage volledig onderschrijven. Kroatië heeft veel wetgeving aangenomen en actieplannen ontwikkeld. Het komt nu aan op implementatie en handhaving van deze wetgeving. Het is niet altijd duidelijk of de noodzakelijke politieke wil deze stap te nemen ook daadwerkelijk aanwezig is. Daarbij komt dat de hervorming van het openbaar bestuur een weerslag heeft op veel verschillende terreinen, en niet in de laatste plaats op de capaciteit van Kroatië om optimaal te profiteren van de programma's onder het Instrument voor Pre-Accessie.

De voortgang van hervormingen op justitieel gebied is wat het kabinet betreft te beperkt gebleven. Het rapport noemt een aantal positieve ontwikkelingen zoals de afname in de achterstand van de behandeling van zaken. Toch lijkt het gevoel van urgentie te ontbreken. Zo lijkt er geen politieke steun te zijn voor de stroomlijning van het aantal rechtbanken. Met name in het kader van de berechting van oorlogsmisdaden zijn er grote zorgen omtrent integriteit en getuigenbescherming. Verder is er nog steeds geen goed systeem voor rechtsbijstand. Het rapport had ook verder in kunnen gaan op de moeizame benoeming van rechters voor het Constitutioneel Hof. Het rapport geeft terecht aan dat in de strijd tegen corruptie vorderingen zijn geboekt. Wel had het rapport dieper in kunnen gaan op de beperkte capaciteit van USKOK (Office for the fight against Corruption and Organised Crime). Kroatië zal op dit gebied extra inspanningen moeten leveren, niet alleen in de sfeer van sancties maar ook op het gebied van preventie en bewustwording.

Ten aanzien van minderheden deelt het kabinet het kritische oordeel van de Commissie. De inspanningen van Kroatië op het gebied van de terugkeer van vluchtelingen, huisvestingsbeleid en convalidatie (erkenning van pensioenrechten en van officiële documenten uit de gebieden die tijdens de oorlog onder Servisch zelfbestuur vielen) moeten sterk worden geïntensiveerd. Op dit terrein kan ook de samenwerking in regionaal verband in het kader van het Sarajevo-proces worden verbeterd.

Op het gebied van regionale samenwerking speelt voorts een aantal bilaterale kwesties met buurlanden die in de visie van Nederland bij voorkeur voor toetreding moeten worden opgelost.

De rol van het maatschappelijk middenveld in het wetgevingsproces blijft onderbelicht in het rapport. Zo wordt veel wetgeving onder een spoed-

procedure aangenomen. Deze procedure beperkt de ruimte voor inspraak drastisch.

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 in staat moeten zijn de concurrentiekracht binnen de Unie het hoofd te bieden, mits structurele hervormingen worden doorgevoerd. Budgettaire consolidatie blijft in de visie van het kabinet noodzakelijk, zeker gezien het toenemende tekort op de lopende rekening. De werkeloosheid vertoont een dalende tendens zien. Aparte aandacht verdient de regeldruk en het juridische stelsel. Momenteel dragen beide niet bij aan een effectief en efficiënt ondernemingsklimaat. Problematisch zijn verder de omvangrijke staatssteun en het grote aantal bedrijven dat nog steeds geprivatiseerd moet worden.

De resultaten ten aanzien van de overname van het acquis zijn over het algemeen goed. Er is goede voortgang geboekt op 15 hoofdstukken, enige voortgang op 15 andere hoofdstukken. Slechts op drie hoofdstukken is weinig voortgang te noteren. Wel benadrukt de Commissie terecht dat Kroatië zich nu moet concentreren op implementatie. De hoofdstukken waarop goede voortgang is geboekt, zijn voor het merendeel niet de hoofdstukken waarvoor Openings Benchmarks zijn opgesteld.

Met betrekking tot het toetredingspartnerschap valt op dat het onderscheid tussen korte termijn en middellange termijn prioriteiten is geschrapt. Dit hangt samen met het gegeven dat Kroatië zich naar het oordeel van de Commissie in de eindfase van de onderhandelingen bevindt. Nederland plaatst hier, zoals eerder in deze brief gesteld, enige kanttekeningen bij. De in het partnerschap genoemde prioriteiten vormen een goede weerslag van de in de voortgangsrapportage gesignaleerde tekortkomingen.

4. Landen van de Westelijke Balkan met toetredingsperspectief

Macedonië

De voortgangsrapportage voor Macedonië is in de visie van het kabinet streng, maar rechtvaardig. Het kabinet constateert met tevredenheid dat van een strikte hantering van de criteria is uitgegaan. De geboekte vooruitgang in de rapportageperiode is beperkt gebleven. Het is daarom nog te vroeg om een datum voor de start van de onderhandelingen te noemen. Macedonië zit al met al nog stevig in de wachtkamer.

Ten aanzien van de politieke criteria onderschrijft Nederland de constatering van de Commissie dat het grotendeels heeft ontbroken aan constructieve samenwerking tussen politieke partijen onderling en tussen regering en oppositie. De boycot van het parlement door één van de grootste oppositiepartijen begin dit jaar en het gewelddadige incident in het parlement in september zijn hier voorbeelden van. Doordat er weinig bereidheid tot consensus is, heeft het hervormingsproces vertraging opgelopen.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie met betrekking tot de noodzaak tot hervorming en versterking van het overheidsapparaat. Recruitering en ontslag van ambtenaren zijn vaak erg ondoorzichtig. Politieke benoemingen zijn aan de orde van de dag. Positief is de voortgang ten aanzien van de decentralisatie van overheidstaken en het functioneren van de ombudsman. Het juridische hervormingsproces vereist nog aanzienlijke inspanningen waarvoor dialoog en politieke overeenstemming noodzakelijk zijn. Over de politiehervormingen is het rapport gematigd positief. Het kabinet erkent dat er enige resultaten geboekt zijn, maar

constateert dat het nu aankomt op implementatie van de aangenomen wet- en regelgeving. Op het gebied van bestrijding van corruptie is een aantal lovenswaardige initiatieven genomen. Wel moet worden voorkomen dat corruptiebestrijding als politiek wapen gebruikt wordt.

Ten aanzien van de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen in de geest van het Ohrid Raamwerk constateert de Commissie dat grote spanningen tot op heden zijn uitgebleven. Het kabinet is wel van mening dat de politieke en maatschappelijke leiders hun verantwoordelijkheid moeten nemen om de daadwerkelijke integratie van de bevolkingsgroepen verder te bevorderen.

De vooruitgang ten aanzien van de overname van het acquis is voor de meeste sectoren beperkt. Positieve uitschieters zijn douane, onderwijs en energie. Gebrekkige capaciteit en onvoldoende strategische planning vormen grote obstakels. Naast het in lijn brengen van wetgeving met het EU acquis blijft een goede uitvoering van de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst noodzakelijk. Het kabinet is van mening dat van Macedonië als kandidaatlidstaat een pro-actievere houding mag worden verwacht bij de programmering en implementatie van het Instrument voor Pre-accessie Steun. Macedonië riskeert het verlies van fondsen, indien het niet spoedig tot actie overgaat.

Het kabinet is van mening dat de economie van Macedonië zich positief ontwikkelt: de economische groei is toegenomen, de inflatie blijft laag en de lopende rekening is in balans. Echter, de werkloosheid blijft hoog. Door de rigide arbeidsmarkt gaan ondernemers niet snel over tot rekrutering. Ook de relatief lage instroom van Foreign Direct Investment en beperkte private binnenlandse investeringen wijzen op een nog immer moeilijk investerings- en ondernemingsklimaat. Onderliggende oorzaak zijn de vele institutionele en juridische tekortkomingen, waardoor Macedonië terecht nog geen functionerende markteconomie kan worden genoemd.

Ten aanzien van het partnerschapsdocument kan het kabinet instemmen met de verandering in de naam. In plaats van een Europees partnerschap is nu sprake van een toetredingspartnerschap. Hiermee wordt bevestigd dat Macedonië een kandidaatlidstaat is. De prioriteiten in het partnerschap zijn over het algemeen goed gekozen. Het kabinet is evenwel van mening dat meer nadruk gelegd zou moeten worden op het terugdringen van (jeugd) werkloosheid en versterking van de controle op de staatsfinanciën.

Albanië

Het kabinet deelt de appreciatie van de Commissie dat Albanië zich het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld in de richting van een democratische rechtsstaat. Wel schetst de Commissie in de ogen van het kabinet een te positief beeld van deze ontwikkelingen. De voortdurende politieke polarisatie belemmerde de voortgang van essentiële hervormingsprocessen, waaronder de hervorming van het kiesstelsel. Nederland is van mening dat de Commissie in haar rapportage onvoldoende nadruk heeft gelegd op de beperkte capaciteit van de Albanese overheid. Deze capaciteit wordt bovendien grotendeels in beslag genomen door de vertaling, niet de implementatie, van het acquis. Nederland betreurt dat de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld achterblijft en ondersteunt de oproep van de Commissie tot actievere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het publieke debat.

Ten aanzien van vrijheid van godsdienst en religieuze tolerantie onderschrijft het kabinet de positieve conclusies van de Commissie. In dit opzicht geldt Albanië als voorbeeld in de regio. Daarentegen is het kabinet

van mening dat de Commissie te coulant is in haar beoordeling van de vrijheid van meningsuiting. Ook het afgelopen jaar zijn zaken aan het licht gekomen waarin de Albanese overheid niet welgezinde media heeft aangepakt door selectieve toepassing van belastingaanlagen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat corruptie een ernstig probleem vormt in Albanië. In haar rapportage had de Commissie in de ogen van het kabinet meer aandacht mogen schenken aan de corruptie binnen de rechterlijke macht. Nederland deelt de nadruk die de Commissie in haar rapportage legt op het bestrijden van de georganiseerde misdaad en is verheugd dat op dit terrein het afgelopen jaar aanzienlijke voortgang is geboekt.

Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie dat Albanië nog niet als functionerende markteconomie kan worden beschouwd. Ten gevolge van een gebrekkige infrastructuur, haperende elektriciteitsvoorziening en een zwak rechtssysteem is de concurrentiekracht van de economie zwak. Speciale aandacht is nodig voor de integratie van de Albanese economie in de regio. Niettemin is er een vrij constante economische groei en nemen ook de investeringen toe. Het beleid is gericht op macro-economische stabiliteit.

Hoewel de lijst van prioriteiten erg uitgebreid is, adresseert het herziene partnerschapsdocument in de ogen van het kabinet de juiste aandachtspunten. Wel ontbreekt watermanagement, in de ogen van Nederland een belangrijk thema. Ook rijst de vraag of de gestelde termijnen realistisch zijn.

Bosnië-Herzegovina

Het kabinet deelt de sombere appreciatie van de Commissie. Het afgelopen jaar is het hervormingsproces in Bosnië-Herzegovina vrijwel geheel tot stilstand gekomen. Politieke polarisatie en nationalistische retoriek ondermijnen de implementatie van de «Dayton Akkoorden». Ook het afgelopen jaar hebben de leiders van BiH niet aangetoond politieke verantwoordelijkheid over te kunnen nemen van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger («Office of the High Representative»/OHR). In dit licht deelt het kabinet het standpunt van de Commissie dat het OHR pas kan worden gesloten als de situatie dit toelaat.

Wat betreft de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst deelt het kabinet het standpunt van de Commissie dat van ondertekening pas sprake kan zijn, als aan de vier gestelde voorwaarden wordt voldaan. In dit kader is Nederland met de Commissie van mening dat de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal het afgelopen jaar is verbeterd. Volledige samenwerking blijft evenwel noodzakelijk. Het gebrek aan voortgang op het gebied van politiehervormingen is in de ogen van het kabinet zeer teleurstellend. De Commissie had hier in haar rapportage meer aandacht voor kunnen vragen.

Het kabinet deelt de lof die de Commissie het *Directorate for European Integration* (DEI) toezwaait. In weerwil van het sterk gepolitiseerde politieke klimaat speelt deze overheidsdienst, die direct valt onder de Raad van Ministers, een cruciale rol in het programmeren van hulp gelden van de Unie. Wel verdient het personeelsbestand van het DEI verdere versterking. Nederland onderschrijft de conclusie van de Commissie dat de *National Strategy for Public Administration Reform* (PAR) nog fatsoenlijk moet worden geïmplementeerd.

Het kabinet stelt vast dat de macro-economische situatie van BiH is verbeterd. Verdere inspanningen blijven evenwel nodig om de markteconomie te consolideren. Zo is het van belang dat Bosnië-Herzegovina de fundamenten van de economie op orde brengt en dat de randvoorwaarden voor investeringen worden verbeterd. De werkloosheid blijft hoog. De door de Commissie geconstateerde stagnatie in het proces van fiscale decentralisatie is reden tot zorg. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat het van belang is dat gemeenten financieel minder afhankelijk gemaakt worden van het centrale niveau. In de ogen van het kabinet wijst de Commissie terecht op de stagnatie van het privatiseringsproces. Wel had Nederland graag gezien dat de Commissie in haar rapportage meer aandacht had besteed aan de rol van de Bosnische politieke elite in staats-ondernemingen.

Servië

Nederland kan zich niet geheel vinden in de voortgangsrapportage van de Commissie over Servië. In de visie van Nederland schetst de Commissie een te positief beeld van de geboekte voortgang in het hervormingsproces. De politieke onzekerheid van het afgelopen jaar, het gebrek aan een eenduidig EU beleid (President Tadic en Vice Minister President Djelic zijn aanzienlijk meer op de EU georiënteerd dan Minister President Kostunica) en een onvoldoende functionerend parlement hebben de nodige vertragingen veroorzaakt.

Op basis van door de Hoofdaanklager van het ICTY, Carla del Ponte, geconstateerde verbeteringen in de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal heeft de Commissie in juni 2007 besloten de opgeschorte onderhandelingen over een Stabilisatie en Associatie Overeenkomst met Servië te hervatten. Tot op heden kan de samenwerking echter niet als «volledig» worden aangemerkt. Servië voldoet hiermee niet aan de zogenaamde ICTY-conditionaliteit. In dit licht kon Nederland het besluit van de Commissie om de overeenkomst op 7 november jl. te paraferen niet steunen. Nederland is van mening dat de Commissie meer druk op Servië had kunnen uitoefenen door parafering aan te houden, totdat aan ICTY-conditionaliteit is voldaan. Nederland heeft aangegeven de overeenkomst met Servië niet te ondertekenen, totdat is vastgesteld dat het land volledig samenwerkt met het ICTY. Een eventuele Servische aanvraag voor kandidaatlidmaatschap kan overigens pas in overweging worden genomen, als het land heeft aangetoond in voldoende mate te voldoen aan de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Commissie dat, hoewel de administratieve capaciteit van Servië relatief goed is, verdere versterking noodzakelijk is. Daarnaast deelt Nederland de mening van de Commissie dat de ondertekening van visafacilitatie-overeenkomsten in september 2007 een positieve ontwikkeling is, die het draagvlak van de bevolking voor het pre-accessie traject positief kan beïnvloeden.

In de ogen van Nederland zijn de betrekkingen met de buurlanden minder goed dan de Commissie in haar rapportage beschrijft. Er is sprake van spanningen, vooral in de relatie met Bosnië-Herzegovina, waarbij verschil van mening bestaat over de positie van de Hoge Vertegenwoordiger, en Montenegro, waarbij een conflict over dubbele nationaliteit de betrekkingen verstoort. Daarnaast is meer aandacht voor de Servische opstelling ten opzichte van Kosovo gerechtvaardigd. De Servische oproep aan Kosovo-Serven om niet aan de verkiezingen in Kosovo deel te nemen was in de Nederlandse visie bepaald niet constructief. Hetzelfde geldt voor het gebrek aan Servische aandacht voor *internally displaced persons* – het lijkt erop dat Servië hun erbarmelijke situatie moedwillig in stand houdt

om de onder de bevolking levende sentimenten ten aanzien van Kosovo te beïnvloeden.

Voor Nederland zijn de volgende punten uit de rapportage prioritair: aandacht voor de rechterlijke macht (wegwerken van achterstanden, bevorderen van onafhankelijkheid, uitbreiden van de mogelijkheden voor hoger beroep), tegengaan van witwaspraktijken en versterken van het minderhedenbeleid (met name ten aanzien van Roma) en de vrijheid van meningsuiting (voorkomen van intimidatie van kritische journalisten en vergroten van de bewegingsvrijheid van het maatschappelijk middenveld).

Servië heeft vooruitgang geboekt in de ontwikkeling naar een functionerende markteconomie. De economie is sterk gegroeid, de inflatie is afgenomen en buitenlandse investeringen zijn toegenomen. De budgettaire expansie en rigide arbeidsmarkt zijn echter aandachtspunten. Nederland kan zich vinden in het oordeel van de Commissie dat, hoewel de economie zich gunstig ontwikkelt, de rol van de overheid en de regeldruk te groot is. Het privatiseringsprogramma van staatsbedrijven moet worden voortgezet. Ook is meer aandacht nodig voor de strijd tegen corruptie.

Montenegro

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat Montenegro vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de noodzakelijke politieke hervormingen. Hierbij zij opgemerkt dat deze hervormingen zich nog in een beginfase bevinden, waardoor geen zekerheid bestaat over de duurzaamheid van deze ontwikkelingen. Het kabinet deelt de appreciatie van de Commissie dat de in oktober 2007 aangenomen grondwet een belangrijke stap symboliseerde in de consolidatie van de Montenegrijnse democratie. Met de Commissie komt het kabinet tot de conclusie dat deze grondwet in grote lijnen voldoet aan Europese normen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat de administratieve capaciteit in zijn algemeenheid te beperkt is. Het rapport legt evenwel onvoldoende nadruk op de geringe capaciteit van het EU secretariaat. Dit is te betreuren met het oog op het toenaderingsproces. Met de Commissie is het kabinet van mening dat corruptie een groot probleem vormt voor Montenegro. Corruptie, met name die in de bouwsector, heeft grote gevolgen voor andere economische sectoren (bijvoorbeeld het toerisme) en voor het overheidsbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Met de Commissie is het kabinet van mening dat op het terrein van justitie en binnenlands beleid nog vele hervormingen moeten worden doorgevoerd. Primair aandachtspunt in de visie van Nederland is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Het kabinet deelt de teleurstelling van de Commissie over het feit dat Montenegro in april 2007 een immunitetsverdrag met de VS vis-à-vis het Internationaal Strafhof sloot. In de ogen van het kabinet is dit verdrag onverenigbaar met het gemeenschapsstandpunt.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat voortgang is geboekt in de ontwikkeling van een functionerende markteconomie, al is het tempo enigszins afgenomen. Het beleid lijkt op hoofdlijnen op orde te zijn. Er is sprake van een gezonde economische groei, die met name door de dienstensectoren wordt getrokken. De Montenegrijnse overheid is geëngageerd aan budgettaire consolidatie. Er is sprake van een begrotingsoverschot. Voor de toekomst is wel belangrijk dat er meer inzicht komt in de impliciete verplichtingen van lokale overheden. Daar-

naast zullen arbeidsmarktproblemen en administratieve lasten aangepakt moeten worden. Het kabinet is van mening dat de Commissie in haar rapportage onvoldoende nadruk legt op het ondoorzichtige karakter van het privatiseringsproces. Zo is de wet op nevenactiviteiten nog niet aangenomen, waardoor parlementariërs nog in de Raden van Bestuur van ondernemingen mogen zitten.

Kosovo

De Commissie geeft in haar voortgangsrapport een realistische weergave van de uitdagingen waarvoor Kosovo zich geplaatst ziet. De situatie in Kosovo wordt volledig gedomineerd door de statusbepaling, waardoor noodzakelijke hervormingen blijven liggen. De overdracht van verantwoordelijkheden van UNMIK naar PISG vordert gestaag. De statusbepaling zou dit proces echter aanzienlijk kunnen versnellen. Kosovo lijkt gecommiteerd aan het Europees perspectief, maar heeft aldus andere zaken aan het hoofd en kan zich mede daardoor onvoldoende rekenschap geven van wat dit Europese perspectief inhoudt. Kosovo heeft derhalve in de visie van het kabinet nog een zeer lange weg te gaan.

De Kosovaarse autoriteiten hebben slechts op een beperkt aantal gebieden effectieve staatsmacht. Gelet op het feit dat de Servische Kosovaren geen deel uitmaken van de PISG, had het rapport meer aandacht kunnen besteden aan het bestaan van parallelle structuren in het noorden van Kosovo. Ten aanzien van de opbouw van administratieve capaciteit heeft Kosovo weliswaar vorderingen gemaakt, maar bevindt het zich tegelijkertijd nog in een beginfase. Daarbij is de afhankelijkheid van internationale adviseurs groot. Daarnaast zijn er veel (politiek geïnspireerde) personeelwisselingen.

De voortgang ten aanzien van de opbouw van een justitieel apparaat is beperkt, waardoor er sprake is van grote rechtsonzekerheid. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen Constitutioneel Hof dat uniforme interpretatie van het recht garandeert. Georganiseerde misdaad, mensen- en drugshandel zijn problematisch en worden nog onvoldoende aangepakt. Belangenverstrengeling en corruptie zijn endemisch. Desondanks is met het opzetten van een agentschap voor de bestrijding van corruptie een bescheiden stap in de goede richting gezet.

Op het gebied van minderhedenbeleid is weinig vooruitgang te noteren. De integratie en deelname aan het politieke proces van het Servische deel van de bevolking is beperkt. Dit is mede te wijten aan tegenwerking vanuit Servië. Op het gebied van de terugkeer van vluchtelingen is in het geheel geen vooruitgang geboekt. Het rapport had uitgebreider op deze punten in kunnen gaan. Ook had het rapport meer aandacht kunnen besteden aan de beperkte rol van het maatschappelijke middenveld, dat kampt met aanzienlijke obstakels op het gebied van de vrijheid van meningsuiting.

Kosovo heeft weinig voortgang geboekt in de ontwikkeling van een functionerende markteconomie. De handhaving van de wet- en regelgeving blijft zwak. Onzekerheden over de status van Kosovo drukken zich onder meer uit in onevenwichtigheden in de handelsen kapitaalbalans en een weinig rooskleurig ondernemings- en investeringsklimaat. Positief is dat het budgettair beleid restrictiever was dan aanvankelijk gepland, hetgeen resulteerde in een begrotingsoverschot. Ook kan het feit dat er politieke overeenstemming is bereikt over de uitgaven voor de middellange termijn («Medium Expenditure Framework») als een positief resultaat worden omschreven. Daarbij zijn er wel zorgen over de capaciteit van de

Kosovaarse instituties om de fondsen op een verantwoorde wijze te benutten. Het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking is zwak ontwikkeld.

Het partnerschapsdocument geeft terecht aan dat de situatie op het gebied van onderwijs precair is wegens een tekort aan gekwalificeerde leraren en gebouwen. De verbetering van het onderwijs zou als hoofdprioriteit in het partnerschap benoemd moeten worden. Daarnaast is het terugdringen van de (jeugd)werkloosheid terecht een prioriteit van het partnerschap.