

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 099

**EU-mededeling: Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2011–2012
COM(2011)666**

EQ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2011

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet van de «voortgangsrapportage EU-uitbreiding 2011–2012» die de Europese Commissie op 12 oktober jl. presenteerde.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Samenvatting

Kritische jaarlijkse voortgangsrapportage van de Commissie. Met bijzondere aandacht voor rechtsstaat, mensenrechten en bestuurlijke hervormingen. Dat sluit aan bij prioriteit kabinet. Het gaat bovendien niet alleen om aannemen van wetten, maar vooral om tenuitvoerlegging. Die veranderingen zijn het taaist. «*Track record*» is sleutelwoord.

Nederland is strikt en fair. Eerst de rode lijnen. Daarna pas de rode looper.

Het kabinet heeft ook oog voor de Nederlandse (handels)belangen en de transformatieve kracht van een hoogwaardig en streng uitbreidingsbeleid. Een dergelijk uitbreidingsbeleid draagt bij aan het realiseren van de drie pijlers van het buitenlandbeleid: veiligheid, welvaart in de wereld en vrijheid.

Kroatië is volgens de Commissie in hoge mate voorbereid om op het moment van toetreding zijn lidmaatschapsverantwoordelijkheid te nemen. Nederland zal er streng op toezien dat Europa Kroatië bij de les blijft houden. Monitoring «met tanden». Het eerste monitoringsrapport verschijnt in het voorjaar van 2012. Dit wordt een erg belangrijk rapport waaruit zal moeten blijken dat Kroatië het hervormingsmomentum heeft kunnen vasthouden. Technische toetredingsdatum 1 juli 2013; definitieve toetredingsdatum is afhankelijk van nationale goedkeuringen van het toetredingsverdrag.

Toetredingsonderhandelingen met *Turkije* in een impasse. Ankara is aan zet. Zorg over spanningen met Cyprus. Kabinet dringt aan op verbetering grondrechten, waaronder de rechten van minderheden, de vrijheid van meningsuiting, vrouwenrechten en kinderrechten. Turkije moet hierop worden aangesproken. Commissie en kabinet zijn niet blind voor sommige positieve ontwikkelingen in Turkije en het economische potentieel van het land. Kabinet verwelkomt voornemen Commissie om – daar waar mogelijk – impuls te geven aan relatie met Turkije, en wacht concrete voorstellen daartoe af.

Onderhandelingen met *IJsland* vorderen goed. Maar vraagstuk van depositogarantiestelsel (Icesave) nog niet opgelost. Moeilijke dossiers visserij en walvisvaart moeten nog aan bod komen.

Macedonië: naamskwestie blokkeert nog steeds opening van toetredingsonderhandelingen.

De Commissie beveelt aan toetredingsonderhandelingen met *Montenegro* te openen. Het kabinet is nog niet overtuigd. Meer duidelijkheid is nodig over «*track record*» bij bestrijding criminaliteit en corruptie. Eerst het optreden, dan pas het applaus.

De Commissie beveelt aan *Servië* de status van kandidaat-lid te geven op de Europese Raad van december. Kabinet onderstreept dat overdracht Mladic/Hadzic belangrijke stap is. Servië maakt ook zichtbare vorderingen met economische en bestuurlijke transitie. Maar Servië en Kosovo moeten beter samenwerken. Dit alles zal het kabinet meewegen bij besluitvorming in december over het verlenen van de status van kandidaat-lid. Opening toetredingsonderhandelingen niet aan de orde.

Verloren jaar voor *Bosnië en Albanië*, zonder aanwijzingen voor snelle verbetering. «Voortgangsrapport» vooral «stagnatierapport». Geldt ook voor *Kosovo*: weinig voortgang. Stappen op het visum-dossier alleen als Kosovo aan voorwaarden voldoet. Kabinet heeft bijzonder oog voor Servische minderheid in Kosovo.

Raad Algemene Zaken neemt op 5 december conclusies aan.

Inleiding

Op 12 oktober 2011 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket¹. Het pakket bestaat dit jaar uit:

- de mededeling «*Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*»;
- de voortgangsrapportage voor Kroatië (toetredingsonderhandelingen afgerond in juni 2011);
- de voortgangsrapportages voor de kandidaat-lidstaten waarmee de EU toetredingsonderhandelingen voert (Turkije en IJsland);
- de voortgangsrapportages voor de kandidaat-lidstaten waarmee geen onderhandelingen worden gevoerd (Macedonië, Montenegro);
- de voortgangsrapportages van de overige landen met lidmaatschaps-perspectief (Albanië, Bosnië-Herzegovina en Kosovo);
- het advies («avis») van de Commissie over de lidmaatschapsaanvraag die Servië in december 2009 heeft ingediend;
- een korte mededeling over pre-accessiesteun.

Deze appreciatie² vormt tevens de basis voor de Nederlandse inbreng bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad Algemene Zaken van 5 december 2011 zal aannemen.

Strikt en fair

Voor het kabinet is het regeerakkoord leidend: «*Toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU vindt plaats wanneer zij voldoen aan de strikte criteria daarvoor, met name de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU, en de uitbreidingsstrategie van 2006.*»

Het uitbreidingsproces is aan strikte regels gebonden. Het kabinet zal erop blijven toezien dat die regels worden nageleefd. Kandidaat-lidstaten kunnen pas toetreden tot de EU als zij onomstotelijk hebben aangetoond dat de hervormingen die zij hebben doorgevoerd duurzaam en onomkeerbaar zijn.

Rechtsstaat, mensenrechten en bestuur

Terecht besteedt de Europese Commissie dit jaar veel aandacht aan het drieluik rechtsstaat (waaronder bestrijding georganiseerde misdaad en corruptie), mensenrechten (in het bijzonder vrijheid van de media) en bestuurlijke hervormingen. Voor de landen in de Westelijke Balkan en Turkije zijn hervormingen op deze drie gebieden het taaist. Deze beleids-terreinen zijn bovendien nauw vervlochten met de kernwaarden waar de Europese Unie voor staat. Net als vorig jaar schuwt de Commissie de kritiek niet. De rapportage laat zien dat er in alle kandidaat-lidstaten (uitgezonderd IJsland, en in mindere mate Kroatië) op deze vlakken nog zeer veel werk te doen is. De weg naar daadwerkelijk lidmaatschap is lang tot zeer lang.

De Europese Commissie trekt in haar rapport belangrijke lessen uit de toetredingsonderhandelingen met Kroatië. De Commissie constateert dat de moeilijkste onderhandelingshoofdstukken die betrekking hebben op de

¹ Rapporten (ruim 1000 pagina's) zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2011_en.htm

² De Tweede Kamer verzocht om een kabinetsreactie binnen drie weken na publicatie van de voortgangsrapporten.

rechtstatelijke aspecten (Hoofdstuk 23: Rechtsstaat en fundamentele rechten; Hoofdstuk 24: Rechtspraak, vrijheid en veiligheid) pas laat in het onderhandelingsproces aan de orde zijn gekomen. In de toekomst wil de Commissie deze thema's eerder op tafel krijgen (o.m. via specifieke actieplannen), om daarmee de druk op de kandidaat-lidstaten op te voeren. Het kabinet steunt deze wens. Opbouw van een *track record* kost tijd. Tegelijkertijd zal Nederland ook onderstrepen dat de nieuw te ontwikkelen methodiek voor Hoofdstukken 23 & 24 aanvullend moet zijn op de geldende onderhandelingsmethodiek van de verscherpte uitbreidingsstrategie van 2006. Nederland hecht in het bijzonder aan het handhaven van de systematiek van de Openings- en Sluitingsijpunten, die in de Raad met unanimiteit moeten worden vastgesteld. Deze verscherpte uitbreidingsstrategie heeft in het Kroatische geval haar waarde bewezen.

Nederland zal er op blijven aandringen dat het aannemen van wetten op de onderwerpen rechtsstaat, mensenrechten en bestuurlijke hervormingen maar één kant van de medaille is. Belangrijker nog is de uitvoering en handhaving van wetgeving. Nederland zal de kandidaat-lidstaten blijven beoordelen op hun «staat van dienst» (*track record*) op dat gebied. Van het louter afvinken van wetten kan geen sprake zijn. Nederland wil zien dat de wetgeving ook leidt tot duurzame en onomkeerbare maatschappelijke en politieke transformatie in de betreffende landen. Pas dan is het EU-uitbreidingsbeleid geslaagd en kan er sprake zijn van de «transformatieve kracht» van het uitbreidingsbeleid waar de Europese Commissie de nadruk op pleegt te leggen.

Belangen

Alleen een kwalitatief hoogstaand uitbreidingsbeleid is in het belang van Nederland. Uitbreiding vergroot het gebied in Europa waar de lat op het gebied van mededinging, consumentenbescherming, investeringszekerheid en rechtsstaat hoog ligt. Dit zijn cruciale voorwaarden voor handel en investeringen. En Nederlanders zijn bij uitstek handelaren en investeerders. Uitbreiding van de EU betekent het slechten van handelsbarrières, vergroting van de interne markt en beter voorspelbare rechtsregels op exportmarkten. Uit een studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het handelsvolume tussen Nederland en de nieuwe lidstaten sterk is toegenomen sinds deze landen tot de EU zijn toegetreden¹. De Commissie besteedt dit jaar daarnaast met recht aandacht aan de rol (en strategische ligging) van de landen van de Westelijke Balkan voor wat betreft transport en energie. EU heeft er belang bij dat Zuid-Oosteuropa aansluiting vindt bij transport en energie-infrastructuur.

Lidmaatschap van de EU bevordert ook de stabiliteit van ons continent mits de uitbreidingskandidaten voldoen aan strenge voorwaarden. De Commissie herinnert in haar rapportage eraan dat het uitbreidingsbeleid, en de strenge tucht van regionale samenwerking die de EU de landen van de Westelijke Balkan in het begin heeft opgelegd, heeft geleid tot verzoening en regionale samenwerking in de Westelijke Balkan.

Geloofwaardigheid

Nederland hecht aan geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van Europese regelgeving en Europees beleid. Binnen de EU staat Nederland er op dat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Dat geldt voor alle Europese beleidsterreinen: interne markt, stabiliteits- en groeipact, de JBZ-agenda, de afspraken over het ontwikkelingsbudget etc. Wij verwachten daarom ook dat de kandidaat-lidstaten zich aan de afspraken houden die de EU met hen heeft gemaakt.

¹ «Uitbreiding van de Europese Unie 2004 en 2007: cijfers over Nederland (oktober 2011)».

Daar staat tegenover dat Nederland zich ook aan zijn woord houdt. Als landen aan de voorwaarden voldoen om een volgende kwalitatieve stap in het gefaseerde pre-accessieproces te nemen, dan zal Nederland daarmee instemmen.

Kroatië

De Europese Raad (ER) van 23–24 juni jl. besloot de toetredingsonderhandelingen met Kroatië af te ronden omdat Kroatië op dat moment aan alle sluitingsijpunten van de openstaande hoofdstukken voldeed. Er bestaat voldoende grond voor een gerechtvaardigd vertrouwen dat Kroatië op het moment van daadwerkelijke toetreding in staat is om aan zijn verplichtingen, die voortvloeien uit zijn lidmaatschap van de EU, te voldoen. De onderhandelingen werden formeel afgesloten in een Intergouvernementele Conferentie met Kroatië op 30 juni jl. (zie ook Kamerbrief 23 987, nr. 117 d.d. 24 juni naar aanleiding van de motie van het Tweede Kamerlid Van Bommel).

De ER spoorde Kroatië echter ook aan de noodzakelijke hervormingen te blijven implementeren, in het bijzonder op het vlak van de rechterlijke macht en fundamentele rechten. De ER concludeerde voorts dat er «toezicht met tanden» (monitoring) komt op deze hervormingen. Mede op Nederlands aandringen stelde de ER dat de Raad, op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid, passende maatregelen kan nemen. Het toetredingsverdrag zal in december 2011 worden ondertekend. Na ondertekening zal het verdrag aan de parlementen van de lidstaten en Kroatië worden voorgelegd. Voor Nederland betekent dit dat het toetredingsverdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring zal worden voorgelegd aan het parlement conform de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Indien alle partijen het verdrag hebben geratificeerd, treedt het in werking en kan Kroatië toetreden tot de Europese Unie. De indicatieve toetredingsdatum in het toetredingsverdrag is 1 juli 2013. De definitieve toetredingsdatum is afhankelijk van de nationale goedkeuringen van het toetredingsverdrag.

De Commissie stelt in haar voortgangsrapport dat Kroatië goede voortgang blijft boeken op het gebied van corruptiebestrijding (bijvoorbeeld de rechtszaak tegen voormalig Premier Sanader), versterking van het justitiële apparaat (onder meer verbetering van efficiëntie van de rechtspraak) en bestuur. De Kroatische mededingingsautoriteit houdt scherp toezicht op de privatisering van de scheepsbouw en staalsector. Kroatië is volgens de Commissie in hoge mate voorbereid om op het moment van toetreding zijn lidmaatschapsverantwoordelijkheid te kunnen nemen. De Commissie constateert echter ook dat er nog steeds vraagstukken zijn die aandacht behoeven: toegang tot rechtshulp, terugkeer en huisvesting van minderheden en daarnaast overbevolking in gevangenen en steun voor personen met een handicap. Ook zouden sommige Kroatische politici meer afstand moeten nemen van uitingen die verzoening in de regio schaden. Daarnaast onderstreept de Commissie terecht dat Kroatië moet doorgaan met het doorvoeren van structurele economische hervormingen.

Toezicht «met tanden»

De Commissie zal, mede op Nederlands aandringen, scherpe aandacht blijven geven aan de monitoring van het «track record» van Kroatië op de volgende gebieden:

- rechterlijke macht en fundamentele rechten (waaronder het functioneren van de rechterlijke macht; de strijd tegen corruptie; en de afhande-

ling van rechtszaken tegen verdachten van oorlogsmisdaden); Hoofdstuk 23.

- justitie, veiligheid (waaronder grensbewaking, politiesamenwerking, bestrijding georganiseerde misdaad, en justitiële samenwerking in civiele en strafzaken); Hoofdstuk 24.
- mededinging (waaronder de herstructurering van de scheepswerven en kartelbestrijding); Hoofdstuk 8.

De Commissie zal over deze specifieke onderwerpen separate, zesmaandelijks, rapportages opstellen. Het eerste rapport verschijnt in het voorjaar van 2012. Dit wordt een erg belangrijk rapport waaruit zal moeten blijken dat Kroatië het hervormingsmomentum heeft kunnen vasthouden.

Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie. Nederland zal er streng op toezien dat Europa Kroatië bij de les blijft houden. Monitoring met «tanden» is nodig. Naast de onderwerpen die de Commissie signaleert gaat de bijzondere Nederlandse aandacht uit naar de voortgang bij de lokale afhandeling van rechtszaken tegen verdachten van oorlogsmisdaden.

Ook blijft Nederland aandacht vragen voor de positie van de LGBT-gemeenschap in Kroatië (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual*).

Turkije

De Commissie vindt er geen doekjes om: de toetredingsonderhandelingen met Turkije verkeren in een impasse. Sinds de voortgangsrapportage van 2010 (zie ook kabinetsappreciatie van 30 november 2010, kenmerk 23 987, nr. 112) is de voortgang minimaal. Het laatste onderhandelingshoofdstuk werd in juni 2010 geopend (voedselveiligheid)¹.

Door diverse politieke blokkades zijn er nog maar drie hoofdstukken die voor opening in aanmerking komen: hoofdstukken 5 (openbare aanbestedingen), 8 (mededinging) en 19 (sociaal beleid en werkgelegenheid). Maar ook op deze hoofdstukken verzuimt Turkije de noodzakelijke wetgeving aan te nemen om aan openingspunten te voldoen.

Het kabinet stelt vast dat in het bijzonder opening van hoofdstuk 8 (Mededinging) in het belang is van het Nederlands bedrijfsleven en benadert deze discussie dan ook vanuit een positieve grondhouding. Turkije is de 5de exportpartner van de EU. Met een groei-cijfer van 9% in 2010 blijft Turkije economisch van groot belang voor de EU. Turkije is ook een belangrijke springplank voor het Europese bedrijfsleven naar het Midden-Oosten. En Turkije speelt een cruciale rol bij doorvoer van energie naar Europa.

Ondanks de impasse in het onderhandelingsproces signaleert de Commissie enkele positieve ontwikkelingen in Turkije. De algemene verkiezingen in juni 2011 zijn vreedzaam en eerlijk verlopen. Ook het civiele toezicht op de krijgsmacht is verder verbeterd. De oprichting van een volwaardig Ministerie voor Europese Zaken zorgt voor een stevigere inbedding van de (Europese) hervormingsagenda bij overige Turkse ministeries. Turkije heeft de VN-conventie tegen marteling geratificeerd. Voorts is positief dat de Wet op de Stichting het gemakkelijker voor niet-islamitische minderheden maakt om compensatie te vragen voor onteigende bezittingen.

Verbetering grondrechten essentieel

Dit neemt niet weg dat op tal van kernonderdelen van de Kopenhagen-criteria Turkije nog vele belangrijke stappen moet zetten en een zeer lange weg te gaan heeft. De Commissie is terecht kritisch over de vele processen tegen journalisten en schrijvers alsmede het verbod op

¹ op dit moment zijn 13 van de 35 onderhandelingshoofdstukken met Turkije geopend.

sommige websites. Bijzondere aandacht dient wat het kabinet betreft uit te gaan naar vrijheid van godsdienst, de rechten van minderheden (waaronder religieuze minderheden), de vrijheid van meningsuiting, vakbondsrechten, de positie van vrouwen in de Turkse samenleving en kinderrechten. Net als in voorgaande jaren, blijft het kabinet deze punten benadrukken. De EU moet er op blijven aandringen dat deze grondrechten in Turkije beter worden gerespecteerd. En Turkije moet hierop worden aangesproken.

De Commissie vraagt aandacht voor het Koerdische vraagstuk. De opening van een afdeling Koerdische taal en literatuur op de Alparslan Universiteit wordt toegejuicht. Maar er blijven nog steeds klemmende beperkingen bestaan voor het gebruik van een andere taal dan het Turks in het openbare (politieke) leven.

Het kabinet veroordeelt de terroristische aanslagen van de PKK. De PKK staat op de Europese lijst van terroristische organisaties.

Ankara-protocol en Cyprus

De Commissie constateert voor het vijfde achtereenvolgende jaar dat Turkije geen voortgang boekt bij de tenuitvoerlegging van het Ankara-protocol (normaliseren van de handelsrelatie met Cyprus; toelaten van schepen en vliegtuigen uit Cyprus tot Turkse (lucht)havens). Dientengevolge blijven de acht onderhandelingshoofdstukken die de Raad in december 2006 als sanctie heeft bevroren voorlopig op ijs¹. Met de Commissie is het kabinet van oordeel dat het urgent is dat Turkije – zonder verder talmen – het Ankara-protocol implementeert.

Daar staat overigens tegenover dat Nederland ook al sinds 2004 van oordeel is dat de EU de handelsverordening zou moeten aannemen die directe handel tussen de gemeenschap in Noord-Cyprus en de EU-lidstaat Cyprus mogelijk maakt. De Commissie heeft daartoe in 2004 onder Nederlands EU-voorzitterschap voorstellen gedaan die evenwel stuiten op verzet van sommige lidstaten.

Net als vorig jaar ziet het kabinet geen heil in additionele sancties tegen Turkije. Ook dit jaar is er geen enkele aanwijzing dat andere lidstaten dat wel wensen. Lidstaten, waaronder Nederland, zijn van mening dat Turkije zichzelf al voldoende benadeelt door het Ankara-protocol niet te implementeren waardoor acht cruciale hoofdstukken bevroren blijven die van groot belang zijn voor de verdere economische ontwikkeling in Turkije, en voor het tempo van de verdere Turkse toenadering tot Europa.

De Commissie is verontrust over de recente spanningen tussen Turkije en Cyprus, mede naar aanleiding van voorziene gasboringen in het zuidoostelijke deel van de Middellandse Zee. Het kabinet deelt deze zorgen en roept alle betrokken partijen, waaronder Turkije, op zich terughoudend op te stellen. Escalatie hiervan komt de regionale stabiliteit niet ten goede. Nederland neemt daarnaast afstand van de uitspraken die verschillende Turkse gezagsdragers hebben gedaan over verkoeling van de relatie EU-Turkije onder het Cypriotische EU-voorzitterschap (tweede helft 2012). Turkije gaat niet over het EU-voorzitterschap. Daar gaat de EU zelf over. De vooruitgang van Turkije in de toetredingsonderhandelingen is afhankelijk van onder andere de ondubbelzinnige en constructieve inzet van Turkije om goede betrekkingen te onderhouden met buurlanden. Ook moet Turkije de inspanningen om te komen tot een oplossing van het Cyprus-vraagstuk blijven ondersteunen. Nederland en de EU spreken Turkije hierop aan.

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

Buitenlands beleid

Turkije is een belangrijke NAVO-bondgenoot van grote strategische waarde. En Turkije speelt een positieve en aanjagende rol in de Arabische transitie. Maar de EU mag tegelijkertijd van Turkije verwachten dat het zich meer aansluit bij het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. In het onderhandelingsraamwerk uit 2005 is immers vastgesteld dat Turkije zijn beleid hier gaandeweg op moet aanpassen. De verwijdering tussen voormalige bondgenoten Turkije en Israël wordt in dit verband betreurd.

De Commissie stelt voor een politiek platform te creëren voor de relatie EU-Turkije (*«A renewed positive agenda»*), in de context van de toetredingsonderhandelingen: méér politieke dialoog, steun voor constitutionele hervormingen in Turkije, visa, economische integratie, het sterker betrekken van Ankara bij de EU-handelspolitiek, migratiedialoog, terrorismebestrijding. Het kabinet hecht aan stevige en alomvattende betrekkingen tussen de EU en Turkije. Nederland wacht nadere – meer concrete – voorstellen van de Commissie af. Het kabinet is van mening dat afspraken over visumliberalisatie voor Turkije, ook gelet op de relatie met de integratie- en immigratieproblematiek, thans niet aan de orde zijn. Voor het kabinet komt dit perspectief eerst in beeld wanneer er een goed functionerende terug- en overnameovereenkomst is en er voldoende waarborgen op het gebied van de rechtsstaat en fundamentele rechten zijn (zie overigens de recente visumbrief van 7 oktober 2011, uw kenmerk 21 501-02, nr. 1096).

De beleidslijn van dit kabinet blijft onveranderd: doel van de toetredingsonderhandelingen blijft Turkse toetreding – conform het gestelde in het onderhandelingsraamwerk van oktober 2005. Het gaat hier om een proces met een open einde, waarvan de uitkomst niet op voorhand vaststaat. Nederland heeft ingestemd met het lidmaatschapspectief voor Turkije, mits aan *alle* gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het kabinet komt niet terug op gedane toezeggingen. Turkije is nu aan zet.

IJsland

De in juni 2010 gestarte toetredingsonderhandelingen met IJsland verlopen voorspoedig. Er zijn eind oktober reeds 6 (van de 35) onderhandelingshoofdstukken geopend, waarvan 4 tevens (voorlopig) gesloten. Als lid van de Europese Economische Ruimte (EER) heeft IJsland reeds een belangrijk deel van het acquis geïmplementeerd. IJsland is een functionerende rechtsstaat die vanwege zijn democratische traditie en strategische ligging, de EU kan verrijken.

De moeilijkste onderhandelingshoofdstukken liggen echter nog niet op tafel: visserij, milieu (waaronder het vraagstuk van de walvisvaart¹) en financiële diensten.

Het kabinet constateert met tevredenheid dat de Commissie onderstreept dat IJsland bestaande EER-verplichtingen moet nakomen, zoals die door de EFTA-toezichthouder zijn geïdentificeerd. Het betreft hier de richtlijn inzake depositogarantiestelsels.

Nederland houdt hieraan vast. Voordat IJsland tot de EU kan toetreden dient de Icesave-kwestie uit de wereld te zijn. Nederland zal pas instemmen met de sluiting van onderhandelingshoofdstuk 9 (financiële diensten, waaronder de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels) als er zicht is op een bevredigende oplossing van de Icesave-kwestie. IJsland is via de EER-overeenkomst verdragsrechtelijk gebonden tot onverkorte uitvoering van dit deel van het acquis, dat de kern raakt van het vrij verkeer van financiële diensten en financiële stabiliteit.

¹ Zie ook motie van het lid Ouwehand, cs 23 987, nr. 113, van 15 december 2010

Macedonië

Evenals in 2009 en 2010 stelt de Commissie dat onderhandelingen met kandidaat-lidstaat Macedonië van start kunnen gaan. Macedonië heeft ook in 2011 voortgang gemaakt op een aantal terreinen, waaronder een breed pakket aan wetgeving om de rechtelijke macht te versterken. De verkiezingen in Macedonië van juni 2011 zijn succesvol verlopen.

Macedonië en Griekenland hebben echter nog steeds geen overeenstemming bereikt over de naamkwestie, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de Raad unaniem kan besluiten tot het openen van onderhandelingen. Het blijft volgens het Nederlandse kabinet aan de betrokken partijen zelf om een oplossing te vinden voor dit bilaterale geschil.

Het kabinet kan evenals in 2009 en 2010 instemmen met de start van onderhandelingen met Macedonië. Maar Macedonië zal na de recente verkiezingen de hervormingen met hernieuwd elan moeten aanpakken en zorgdragen voor daadwerkelijke implementatie van aangenomen wetgeving. Het kabinet hecht hierbij specifiek aan implementatie op het gebied van de hervorming van de publieke sector en justitiële hervormingen, alsmede de aanpak van corruptie en het waarborgen van de mediavrijheid. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat Macedonië, ook tien jaar na de totstandkoming van het «Ohrid Framework Agreement» blijft werken aan het verbeteren van de samenwerking en integratie van diverse etnische gemeenschappen en de sociaaleconomische positie van etnische minderheden, in het bijzonder de Roma.

Montenegro

De Europese Raad van december 2010 verleende Montenegro de status van kandidaat-lid. De Commissie schrijft in de voortgangsrapportage dat Montenegro de zeven «sleutelprioriteiten»¹ uit het avis van 2010 in voldoende mate heeft vervuld en beveelt de Raad aan de onderhandelingen met Montenegro te openen. De Commissie suggereert hierbij direct Hoofdstuk 23 (rechtsstaat en fundamentele rechten) en Hoofdstuk 24 (rechtspraak, vrijheid en veiligheid) te openen op basis van specifieke actieplannen. Met andere woorden: het moeilijkste moet meteen op tafel.

Het kabinet stelt vast, op basis van het rapport van de Commissie en eigen bevindingen, dat Montenegro het afgelopen jaar zichtbare vooruitgang heeft geboekt op de zeven «sleutelprioriteiten». Er is een groot aantal wetten aangenomen, waaronder de politiek gevoelige aanpassing van de kieswet en wetgeving voor de aanpak van corruptie. Ook zijn er hervormingen doorgevoerd voor de versterking van de rechterlijke macht, de versterking van het parlement en de hervorming van het openbaar bestuur. Daarnaast is het afgelopen jaar de samenwerking tussen de Montenegrijnse regering en het maatschappelijk middenveld aanzienlijk verbeterd en worden maatschappelijke organisaties meer betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving.

Maar het kabinet is nog niet overtuigd dat Montenegro over een geloofwaardige *track record* beschikt dat nodig is voor de opening van toetredingsonderhandelingen. Dat heeft minister Rosenthal op 3 oktober 2011 ook aan Commissaris Füle gezegd.

De Commissie maakt een andere inschatting en is van oordeel dat het track record verder en sneller kan worden opgebouwd als toetredingsonderhandelingen eenmaal zijn geopend.

Nederland wijst er op dat een groot aantal nieuwe wetten en hervormingen van zeer recente datum is. Montenegro dient aan te tonen dat de hervormingen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en onomkeerbaar zijn. Daarnaast zal Montenegro vooral op het terrein van de

¹ Aanpassing kieswet en versterking capaciteit parlement; Versterking rechterlijke macht; Aanpak corruptie; Aanpak georganiseerde misdaad; Vergroten persvrijheid en samenwerking maatschappelijk middenveld; Hervormen openbaar bestuur; Verbeteren positie minderheden, in het bijzonder vluchtelingen.

aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad zichtbare resultaten moeten laten zien.

Servië

De Commissie heeft haar advies («avis») gepresenteerd naar aanleiding van de Servische lidmaatschapsaanvraag van 22 december 2009.

Voortgang

De Commissie is positief over de door Servië gemaakte voortgang op een groot aantal terreinen. Servië beschikt over een justitieel en institutioneel raamwerk dat voldoet aan Europese standaarden, en kent een functionerende markteconomie. De Commissie stelt dat Servië met de arrestatie van de laatste twee door het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) gezochte verdachten, Mladic en Hadzic, heeft aangetoond volledig met het Tribunaal samen te willen werken.

Het kabinet deelt dit oordeel. De arrestatie en overdracht van Mladic en Hadzic zijn een belangrijke positieve stap (zie ook de «Nota naar aanleiding van het Verslag voor de Memorie van Toelichting Servië», 6 oktober 2011). Het kabinet benadrukt dat Servië ook in de toekomst volledig met ICTY moet blijven samenwerken, conform de conclusies van de Raad van 25 oktober 2010. Het kabinet kijkt in dit verband ook uit naar de eerstvolgende halfjaarlijkse rapportage van ICTY-hoofdaanklager Brammertz (december 2011).

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat Servië het afgelopen jaar een aantal grote stappen heeft gezet. Zo heeft Servië voortgang geboekt bij de hervormingen van de rechterlijke macht en de herbenoemingen van rechters en openbaar aanklager, is het Wetboek van Strafvordering herzien, is er een wet aangenomen die de financiering van politieke partijen reguleert en heeft Servië een wet aangenomen voor de restitutie van genationaliseerde eigendommen. Ook heeft Servië recentelijk een nieuwe mediastrategie gepresenteerd die is gericht op hervorming van de gesubsidieerde en ondoorzichtige mediasector.

Het kabinet stelt vast dat het wetgevend kader in grote mate aanwezig is. Servië is op administratief en bestuurlijk vlak verder dan andere landen in de Westelijke Balkan. Servië heeft de relatief sterke ambtelijke en wetgevende structuur geërfd van het voormalige Joegoslavië. Tegelijkertijd constateert het kabinet ook dat onder andere op het gebied van de rechtsstaat en de aanpak van corruptie nog veel voor verbetering vatbaar is. Kernwoord hierbij is wederom: *track record*. De uitvoering van wetten en de toepassing in de dagelijkse praktijk.

Discriminatie van seksuele minderheden is in Servië – net als in veel andere landen in Zuidoost-Europa – nog steeds een probleem. Servië zal zich moeten inspannen om het doorgaan van een evenement als de *Gay Pride* in de toekomst mogelijk te maken. Dit vraagstuk heeft minister Rosenthal aan de orde gesteld in zijn gesprek met Commissaris Füle op 3 oktober 2011.

Goed nabuurschap

Ten aanzien van de relaties van Servië met zijn buurlanden wijst de Commissie op de verbeterde relaties met Kroatië en Bosnië-Herzegovina. De Servische president Tadic bracht als eerste Servische president een staatsbezoek aan buurland Bosnië-Herzegovina en ook met Kroatië zijn de relaties verder verbeterd.

De relaties met Kosovo blijven nog altijd gespannen, maar tegelijkertijd is in de dialoog tussen Belgrado en Pristina het afgelopen jaar een aantal

concrete resultaten geboekt op het gebied van vrij verkeer van personen en goederen, burgerlijke stand en kadaster (zie ook de «Nota naar aanleiding van het Verslag voor de Memorie van Toelichting van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst EU- Servië», 6 oktober 2011).

Stappen

De Commissie beveelt aan dat de Europese Raad in december Servië de status van kandidaat-lid verleent, in de verwachting dat Servië opnieuw de dialoog met Kosovo aangaat en snel te goeder trouw de bestaande deelakkoorden implementeert.

De Commissie stelt tegelijkertijd dat voor het daadwerkelijk *openen* van toetredingsonderhandelingen Servië verdere stappen dient te zetten in het normaliseren van de relaties met Kosovo, waaronder op het gebied van energie, telecommunicatie en erkenning van diploma's. Ook zal Servië beter met de EU missie in Kosovo (EULEX) moeten samenwerken, zodat EULEX zijn functies in geheel Kosovo kan uitoefenen.

Het kabinet blijft bezorgd over de relaties tussen Servië en Kosovo, mede naar aanleiding van recente ongeregeldheden. Het kabinet is van mening dat de dialoog tussen Belgrado en Pristina de enige weg is naar normalisatie van de betrekkingen tussen beide partijen. Servië zal zich de komende maanden dan ook bereid moeten tonen constructief aan de dialoog te blijven deelnemen en de bereikte deelakkoorden in goed vertrouwen te implementeren. Dit alles zal het kabinet meewegen bij besluitvorming in december. Het bovengestelde doet niets af aan het grote belang dat het kabinet hecht aan de rechten van de Servische minderheid in Kosovo, waaronder ongehinderde beleving van o.m. hun eigen taal, identiteit, cultuur en godsdienst. Voor de 40 000 personen in Noord-Kosovo is hiertoe aparte regelgeving gewenst.

Een besluit over de opening van toetredingsonderhandelingen met Servië is volgens het kabinet prematuur. Voordat de toetredingsonderhandelingen daadwerkelijk van start kunnen gaan, zal Servië verdere concrete resultaten moeten boeken in de normalisering van de relaties met Kosovo, langs de lijnen van de voorwaarden zoals beschreven in het avis. Daarnaast acht het kabinet het evenzeer van belang dat Servië voldoende voortgang boekt met de verdere hervormingen van de rechtsstaat, de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad en de eerbiediging van de mensenrechten.

Albanië

De Commissie is in haar rapport buitengewoon kritisch over het gebrek aan voortgang in Albanië het afgelopen jaar. Het politieke debat en het functioneren van het parlement is het gehele jaar verlamd door de scherpe tegenstellingen tussen de twee belangrijkste politieke leiders. Sinds het avis van 2010 heeft Albanië nauwelijks voortgang geboekt op de twaalf concrete aanbevelingen van de Commissie.

Het kabinet deelt de pessimistische strekking van het rapport: 2011 is een verloren jaar geweest voor Albanië. De verkiezingen van 8 mei 2011 zijn vooral in de hoofdstad Tirana niet in lijn met internationale standaarden verlopen en hebben geleid tot een verdere polarisatie tussen de twee grote politieke partijen. Er is geen noemenswaardige voortgang geboekt op de twaalf voorwaarden van de Commissie en de politieke leiders van Albanië hebben zich niet bereid getoond om een gezamenlijke, op de EU-gerichte koers te varen. Het kabinet is van mening dat de Albanese leiders constructief moeten samenwerken en het komende jaar de lange

lijst van voorwaarden daadwerkelijk moeten aanpakken. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat Albanië de schietpartij op 21 januari 2011, waarbij vier doden vielen, onderzoekt en de schuldigen berecht. Zonder substantiële vooruitgang op deze gebieden blijven verdere stappen op het EU-traject buiten bereik.

Bosnië-Herzegovina

De Commissie constateert dat ook Bosnië-Herzegovina het afgelopen jaar weinig vooruitgang heeft geboekt. Het is de politieke leiders van Bosnië-Herzegovina nog altijd niet gelukt na de verkiezingen van oktober 2010 een regering op staatsniveau te vormen. Hierdoor is de aanpak van een groot aantal prioriteiten blijven liggen en zijn er weinig hervormingen doorgevoerd. Ook het Parlement is er niet geslaagd initiatieven te nemen die de hervormingen kunnen ondersteunen (zoals aanneming en opstellen van de wet inzake staatssteun als de wet inzake volkstelling). Lichtpunt in het rapport van de Commissie is dat in 2011 de Commissie een gestructureerde dialoog over justitiële hervormingen is gestart.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie en is van mening dat de leiders van Bosnië-Herzegovina snel een nationale regering moeten vormen om de broodnodige hervormingen door te kunnen voeren en de nationale staatsstructuur van het land te versterken. Het spreekt voor zich dat stappen op het uitbreidingstraject onder de huidige omstandigheden niet aan de orde zijn. Het kabinet blijft Bosnië-Herzegovina ontmoedigen een (premature) lidmaatschapsaanvraag in te dienen.

Kosovo

Kosovo heeft in 2011 weinig vooruitgang geboekt. De verkiezingen in Kosovo aan het einde van vorig jaar lieten grote tekortkomingen zien. De rechtsstaat is nog onvoldoende ontwikkeld en er zijn meer inspanningen nodig om corruptie en georganiseerde misdaad aan te pakken. Daarnaast zal de Kosovaarse regering zich moeten richten op het verbeteren van de economie en werkgelegenheid voor (jonge) mensen en – in samenwerking met het IMF, de Wereldbank en de EU – het zorgdragen voor macro-economische stabiliteit.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie en verwijst voor een meer uitgebreide visie op Kosovo naar de kabinetsreactie op het IKV Pax Christi rapport «The EU as a peacebuilder in Kosovo» (naar de Tweede Kamer gestuurd op 24 oktober 2011). Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om een gestructureerde dialoog op het terrein van de justitiële sector op te zetten.

Ten aanzien van de relatie met Servië is het kabinet van mening dat de dialoog de enige weg is naar normalisering van de betrekkingen tussen beide landen. Het kabinet verwacht dan ook van Kosovo dat het zich constructief blijft opstellen in de dialoog om overeenstemming te bereiken over nog openstaande technische punten en de bereikte akkoorden in goede trouw implementeert.

Zoals hierboven reeds werd benadrukt hecht het kabinet zeer aan respect voor de rechten van de Servische minderheid in (Noord) Kosovo. Ook zal Kosovo beter met de EU missie in Kosovo (EULEX) moeten samenwerken.

De Commissie schrijft in haar rapport dat zij eind 2011 een visumdialog met Kosovo zal starten en stelt dat Kosovo voldoet aan de in 2010 gestelde basisvoorwaarden op het gebied van de re-integratie van terugkerende Kosovaren. Voor de bredere kabinetsvisie over het EU-visumbeleid wordt verwezen naar de kabinetsbrief «EU-visumbeleid voor de naaste bureaus van de Unie» (7 oktober 2011, uw kenmerk

21 501-02, nr. 1096). Ten aanzien van Kosovo blijft het kabinet van mening dat aan de openstaande voorwaarden moet worden voldaan voordat een dialoog van start gaat. De tot nu toe van de Commissie ontvangen informatie hierover geeft een positief beeld en indiceert dat Kosovo veel vooruitgang heeft geboekt wat betreft de implementatie van de basisvoorwaarden voor een visumdialoog. Het kabinet kijkt uit naar verdere informatie van de Commissie hieromtrent. Het kabinet onderstreept dat Kosovo aan dezelfde strenge uitgangspunten van het visumbeleid (zoals vastgelegd in de eerdergenoemde visumbrief) moet voldoen wil het te zijner tijd in aanmerking komen voor daadwerkelijke visumliberalisatie.

Visumliberalisatie

Het kabinet constateert met genoegen dat de Commissie in haar voortgangsrapport veel aandacht schenkt aan het visumvraagstuk. Inwoners van alle landen van de Westelijke Balkan kunnen visumvrij naar de EU reizen, met uitzondering van Kosovaren. De Tweede Kamer is recentelijk geïnformeerd over het EU-visumbeleid (zie hierboven). Hierin is het kabinet onder andere nader ingegaan op het monitoringsmechanisme voor de Westelijke Balkan en het «noodremmechanisme» (opschorting visumvrij verkeer) dat kan worden ingeroepen bij plotselinge onrechtmatige instroom van personen uit de regio.

Het kabinet onderstreept het belang van continue stevige monitoring van migratietrends vanuit de Westelijke Balkan. Sinds inwoners uit de meeste landen in de regio visumvrij kunnen reizen hebben vooral Duitsland, Zweden, België en recentelijk ook Luxemburg te kampen gehad met (tijdelijke) verhoogde instroom van asielaanvragen. Het gaat hierbij vooral om etnische minderheden als etnische Albanezen en Roma. Het kabinet acht het in dit verband van belang dat de landen van de Westelijke Balkan zich inzetten om misbruik van visumliberalisatie tegen te gaan. Ook Commissaris Malmström (Binnenlandse Zaken) heeft de betreffende landen hierop aangesproken en dringt aan op stevige maatregelen om asieluitstroom tegen te gaan. Hierbij is het eveneens van belang dat de autoriteiten in de landen van de Westelijke Balkan zich inzetten om de sociaaleconomische positie van minderheidsgroepen te verbeteren. De landen van de Westelijke Balkan hebben continue samenwerking en stappen toegezegd om het gevaar van instroom tegen te gaan.

Pre-accessiehulp

De komende jaren zal de Europese Commissie via Pre-accessiehulp (IPA-programma) de (potentiële) kandidaat-lidstaten blijven ondersteunen bij hun economische, maatschappelijke en politieke transformatie. Voor de periode 2007–2013 is € 11,6 miljard beschikbaar. Het kabinet ondersteunt het streven van de Commissie om de link tussen pre-accessiehulp en de prioriteiten uit de uitbreidingsstrategie te versterken. Het komende jaar zal bijzondere aandacht uitgaan naar de opbouw van de rechtsstaat (en daarbinnen: corruptiebestrijding, ontwikkeling van maatschappelijk middenveld en vrijheid van meningsuiting). Ook zullen extra middelen worden ingezet om Turkije te ondersteunen bij het tegengaan van ongewenste migratiestromen.