
Vergaderjaar 2012–2013

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 126

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2012

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet van het uitbreidingspakket dat de Europese Commissie op 10 oktober 2012 presenteerde.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Samenvatting

Commissie maakt verdiepingsslag op het uitbreidingsbeleid en stelt rechtsstaat ferm centraal. Lessen uit eerdere toetredingen worden meegenomen. «Nieuwe Methodiek» (snel openen en laat sluiten hoofdstukken 23 (rechtsstaat en fundamentele rechten) en 24 (justitie, vrijheid en veiligheid) is fundament voor toekomstige onderhandelingen, allereerst met Montenegro.

Kabinet blijft «*strikt en fair*». Conditionaliteit staat voorop. Kernbegrippen: rechtsstaat & *track record*. Tevreden dat Commissie dit nu internaliseert. Kwalitatief hoogwaardige uitbreiding in ieders belang. Transformatieve kracht uitbreiding vergroot interne markt en bevordert stabiliteit in Europa.

Commissie presenteert alomvattend monitoringsrapport voor Kroatië. In hoge mate voorbereid om verplichtingen lidmaatschap op zich te nemen. Maar Commissie heeft duidelijk huiswerk met concreet aantal aandachtspunten. Kroatië moet tempo opvoeren. Laatste monitoringsrapport voorzien voorjaar 2013. Toetreding van Kroatië per technische toetredingsdatum op 1 juli 2013 hangt af van nationale goedkeuringen van het toetredingsverdrag. 11 EU-lidstaten ratificeerden tot nu toe het toetredingsverdrag, in zes andere Lidstaten is het ratificatieproces vergesloofd.

Toetredingsonderhandelingen met Turkije in een impasse. Wel technische dialoog met EU in kader van «positieve agenda». Kritiek Commissie op grondrechten in Turkije. Kabinet dringt aan op de rechten van minderheden, godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting, vrouwenrechten en kinderrechten.

Onderhandelingen met IJsland vorderen goed, maar moeilijke hoofdstukken visserij en milieu (walvisvaart) zijn nog niet geopend. Icesave-kwestie moet bevredigend worden opgelost.

Macedonië: voortgang hervormingen via *High Level Accession Dialogue*. Naamskwestie blokkeert nog steeds opening van toetredingsonderhandelingen. Commissie neemt initiatief en presenteert plan om onderhandelingen te openen en daarin oplossing naamskwestie als harde voorwaarde te plaatsen. Commissaris Füle zet druk op Athene. Kabinet steunt deze aanpak.

Commissie werkt met Montenegro aan de uitvoering van de nieuwe onderhandelingsmethodiek. Hoofdstukken 23 en 24 staan voorop. De Commissie benadrukt dat Servië de relaties met Kosovo moet normaliseren. De dialoog moet worden herstart. Opening toetredingsonderhandelingen pas aan de orde als Servië hier serieus werk van maakt en resultaten boekt. Kabinet dringt aan op verbetering rechtsstaat, waaronder de rechterlijke macht, aanpak corruptie en georganiseerde misdaad. Servië moet meer doen om de positie van (seksuele) minderheden te beschermen. Een *Gay Pride* moet ook in Belgrado mogelijk zijn.

Commissie stelt voor Albanië status van kandidaat-lid te verlenen wanneer dat land nog een aantal wetten doorvoert. Kabinet oneens, hier streeft de Commissie zichzelf voorbij. Albanië zal net als andere landen met een lidmaatschapspectief meer moeten laten zien op de hervorming van de rechtsstaat, de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad en vrije en eerlijke verkiezingen. *Track record!*

Haalbaarheidsstudie voor een Stabilisatie- en Associatieakkoord (SAO) met Kosovo. Juridisch mogelijk, ook met 5 EU-lidstaten die Kosovo niet erkennen. Kosovo moet wel de rechtsstaat verbeteren. Nederland steunt voorstel voor een SAO; goed instrument om

Kosovo bij de les te houden. Wederom een verloren jaar voor Bosnië-Herzegovina. Nauwelijks concrete resultaten behaald. Raad Algemene Zaken neemt op 11 december 2012 conclusies aan.

Inleiding

Op 10 oktober 2012 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket¹. Het pakket bestaat dit jaar uit de algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid («*Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*»²) met daarbij de reguliere voortgangsrapportages voor de kandidaat-lidstaten waarmee de EU toetredingsonderhandelingen voert (Turkije, IJsland en Montenegro), de voortgangsrapportages voor de kandidaat-lidstaten waarmee de onderhandelingen nog niet zijn geopend (Macedonië, Servië) en de voortgangsrapportages van de overige landen met lidmaatschapsprospectief (Albanië, Bosnië-Herzegovina). Daarnaast publiceerde de Commissie een mededeling over het alomvattende monitoringsrapport voor Kroatië («*Main findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership*»³) en een mededeling over de haalbaarheid van een Stabilisatie- en Associatieakkoord met Kosovo («*Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement for Kosovo*»⁴).

In deze appreciatie gaat het kabinet in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het uitbreidingspakket van de Commissie en beoordeelt het de voortgang die de (potentiële) kandidaat-lidstaten het afgelopen jaar hebben geboekt. Deze appreciatie vormt tevens de basis voor de Nederlandse inbreng bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad Algemene Zaken van 11 december 2012 zal aannemen.

Het kabinet blijft «*strikt en fair*»: kandidaat-lidstaten moeten aan alle strikte voorwaarden (waaronder de Kopenhagen-criteria) voldoen voordat nieuwe stappen kunnen worden gezet. Het gaat hierbij niet alleen om de aanneming van wetten en juridische overname van EU-acquis, maar evenzeer om de effectieve implementatie daarvan. Hervormingen moeten duurzaam en onomkeerbaar zijn. Landen die wensen toe te treden moeten een positieve staat van dienst («*track record*») opbouwen, waarbij voor het kabinet hervormingen van de rechtsstaat centraal staan.

Nederland is tegelijkertijd een betrouwbare en geloofwaardige partner: als landen onomstotelijk aan de voorwaarden voldoen, dan kan Nederland instemmen met een volgende stap in het uitbreidingsproces. Uiteindelijk is kwalitatief hoogwaardige uitbreiding in een ieders belang. Uitbreiding vergroot de interne markt en mogelijkheden voor Nederlandse export en draagt bij aan het creëren van gelijke kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in deze landen. Uitbreiding draagt bij aan verzoening en regionale samenwerking en daarmee aan de bredere stabiliteit van het Europese continent. En door een streng uitbreidingsbeleid met stevige voorwaarden kunnen grensoverschrijdende problemen effectief worden aangepakt (zoals aanpak van georganiseerde misdaad, illegale migratie, versterking EU-buitengrenzen). Alleen een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsbeleid stelt de EU in staat nieuwe lidstaten effectief en zonder problemen te integreren («*absorptiecapaciteit*»).

Uitbreidingsstrategie en belangrijkste uitdagingen 2012–2013

Het uitbreidingspakket 2012–2013 brengt een inhoudelijke verdieping van het uitbreidingsbeleid. De Commissie heeft deze slag kunnen maken omdat de Raad al eerder in het jaar tot een aantal belangrijke uitbreidingsstappen besloot. In maart verleende de Europese Raad Servië de status

¹ Rapporten (in totaal 683 pagina's) zijn te vinden op:

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

² COM(2012) 600

³ COM(2012) 601

⁴ COM(2012) 602

van kandidaat-lid (zie verslag Europese Raad 1 en 2 maart 2012, Kamerstuk 21 501-20, nr. 626) en in juni besloot de Raad de toetredingsonderhandelingen met Montenegro te openen (zie verslag Raad Algemene Zaken 26 juni 2012, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1163).

Voortbouwend op de uitbreidingsconclusies van 5 december 2011 en geleerde lessen uit eerdere uitbreidingsprocessen stelt de Commissie het belang van de rechtsstaat centraal in het uitbreidingsbeleid. Daarnaast gaat de Commissie in op het zich snel ontwikkelende acquis op economisch-financieel gebied en een aantal nieuw opgezette dialogen met (potentiële) kandidaat-lidstaten.

Rechtsstaat centraal

De Commissie besteedt in haar rapport terecht veel aandacht aan de rechtsstaat («*rule of law*») en plaatst deze nog steviger in het hart van het uitbreidingsbeleid. De Commissie schetst de grote uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat voor de meeste (potentiële) kandidaat-lidstaten: de aanpak van corruptie, georganiseerde misdaad, hervorming van de rechterlijke macht en het ambtenarenapparaat, de bescherming van de positie van minderheden (waaronder LGBT, Roma) en fundamentele vrijheden (waaronder mediavrijheid). Het kabinet onderschrijft in dit verband de boodschap van de Commissie dat de landen van de Westelijke Balkan meer moeten doen om minderheden (waaronder Roma) beter te laten integreren in hun samenlevingen. Te vaak nog komen leden van deze minderheidsgroep (ongegrond) asiel aanvragen in een aantal West-Europese landen.

Voor de aanpak van de uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat zijn vaak vergaande en taaie hervormingsprocessen nodig, waarbij de nadruk ligt op de effectieve implementatie van wetgeving. Ingesleten politieke en bestuurlijke gedragspatronen (veelal verbonden met gevestigde belangengroepen) moeten worden aangepast aan de Europese normen voor de inrichting van een moderne rechtsstaat. Hiervoor bestaan geen «*quick fixes*»: bij hervormingen van de rechtsstaat gaat het eerder om processen van evolutie dan revolutie. Hiermee dienen de betrokken landen zélf dan ook in een zo vroeg mogelijk stadium van hun toetredingstraject te beginnen.

De Commissie verwijst in dit verband naar de afspraken die zijn vastgelegd in het onderhandelingsraamwerk voor Montenegro, in het bijzonder de «Nieuwe Methodiek» voor de onderhandelingshoofdstukken 23 (rechtsstaat en fundamentele rechten) en 24 (justitie, vrijheid en veiligheid). Voor de Commissie is deze methodiek nu het fundament voor toekomstige toetredingsonderhandelingen. Met deze nieuwe methodiek blijft de Raad ferm aan het stuur op deze cruciale hoofdstukken. Deze worden als een van de eerste geopend en als een van de laatste gesloten (zodat landen in staat zijn positief *track record* op te bouwen) en er bestaan expliciete mogelijkheden voor «correctieve maatregelen» bij terugval op het gebied van de rechtsstaat of fundamentele vrijheden, waaronder de mogelijkheid andere onderhandelingshoofdstukken te temporiseren.

Het kabinet is verheugd dat de Commissie zich het nieuwe denken over de rechtsstaat volledig eigen heeft gemaakt en de uitbreidingsstrategie van 2006 op dit punt verder heeft aangescherpt. Hiermee is de rechtsstaat nog meer dan voorheen de lakmoesproef in het hele uitbreidingstraject geworden, van de beoordeling door de Commissie van een lidmaatschapsaanvraag («*avis*») tot aan het moment van uiteindelijke toetreding.

Het kabinet spreekt waardering uit voor deze heldere focus in het uitbreidingsbeleid. De Commissie toont zich hiermee een geloofwaardige hoedster van het uitbreidingsbeleid. Dit is niet alleen in het belang van Nederland en de EU, maar ook in het belang van de landen die willen toetreden. Zonder geloofwaardige, effectieve rechtsstaat kunnen landen niet als volwaardig lid meedraaien in een Unie die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en gedeelde waarden en belangen. Het kabinet zal er scherp op letten dat deze stevige nadruk op de rechtsstaat ook centraal staat in de landenspecifieke conclusies die de Raad zal aannemen.

Economisch bestuur

In lijn met de conclusies van de Raad van 5 december 2011 besteedt de Commissie eveneens aandacht aan de gevolgen van de zich snel ontwikkelende afspraken over het economische en monetaire bestuur van de Unie. De Commissie legt meer dan voorheen nadruk op de vereisten van de Economische en Monetaire Unie voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten, om te voorkomen dat door de verdieping van de Unie op dat vlak de kloof tussen de huidige lidstaten en de uitbreidingslanden verder groeit. De Commissie neemt zich voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten blijvend te informeren over de ontwikkelingen op dit terrein en te betrekken bij ontwikkelingen op het terrein van financieel toezicht. De Commissie roept deze landen op zich nauwer aan te sluiten bij de Europese afspraken over groei, werkgelegenheid en innovatie (Europa 2020-strategie) en meer dan in het verleden nadruk te leggen op fiscaal solide en duurzaam economisch beleid en op het wegnemen van obstakels voor economische groei.

Het kabinet steunt deze nadruk op financieel-economische aspecten van het uitbreidingsbeleid. Dit is een logisch uitvloeisel van het toenemende belang van deze onderwerpen in de EU en weerspiegelt de huidige beleidsprioriteiten binnen de Unie. Landen die lid willen worden moeten ook op dit front als volwaardige lidstaat kunnen voldoen aan de hoge eisen die aan EU-lidstaten worden gesteld (NB. zonder dat hiermee wordt vooruitgelopen op een toekomstig besluit over eventueel deelname aan de Euro). Het kabinet verwacht van de (potentiële) kandidaat-lidstaten dat deze zich in hun beleid richten op de Europese beleidsafspraken en het zich snel ontwikkelende acquis van de Economische en Monetaire Unie.

Behoud van hervormingsmomentum

De Commissie heeft het afgelopen jaar veel tijd gestoken in het ontwikkelen van trajecten met die landen waar het formele toetredingsproces vaart heeft verloren. Het gaat hierbij onder andere om Macedonië (geen zicht op start toetredingsonderhandelingen vanwege naamskwestie), Kosovo (vijf EU-lidstaten erkennen Kosovo niet), Turkije (onderhandelingen in een impasse; al twee jaar geen nieuw hoofdstuk geopend) en Bosnië-Herzegovina (gefragmenteerde en gepolariseerde nationale politiek). Via nieuwe, innovatieve dialogen probeert de Commissie deze landen bij de les te houden en aan te sporen noodzakelijke hervormingen door te zetten. Hierbij legt de Commissie het zwaartepunt bij hervormingen op het terrein van de rechtsstaat, fundamentele vrijheden en het functioneren van de democratie. Zowel Commissaris Füle als Hoge Vertegenwoordiger Ashton steken hier persoonlijk tijd in en reizen regelmatig naar de regio om in samenspraak met regering en oppositie in deze landen te komen tot een breed gedragen EU-integratieagenda.

Het kabinet steunt deze aanpak. De Commissie zet hierbij terecht zwaar in op de rechtsstaat. Maar: uiteindelijk blijven deze landen zélf verantwoordelijk voor het vervullen van alle noodzakelijke voorwaarden. Het kabinet

onderstreept dat deze nieuwe dialogen niet ten koste mogen gaan van de onderhandelingsystematiek van de verscherpte uitbreidingsstrategie van 2006. De bestaande systematiek van de openings- en sluitingsijkpunten (besluitvorming met unanimiteit door de Raad) blijft voor het kabinet centraal.

Pre-accessiesteun

De komende jaren zal de Europese Commissie via Pre-accessiesteun (IPA-programma) de (potentiële) kandidaat-lidstaten blijven ondersteunen bij hun economische, maatschappelijke en politieke transformatie. Voor de periode 2011–2013 is € 5,8 miljard beschikbaar. De Commissie richt zich bij de programmering onder IPA steeds meer op de ondersteuning van het toetredingsproces, waaronder programmering op het terrein van de rechtsstaat, hervormingen van de rechterlijke macht en ambtenaren-apparaat, mediavrijheid en democratische instituties. In de toekomst zal de IPA-steun zich nog meer richten op de ondersteuning van de thematiek onder de «Nieuwe Methodiek» voor onderhandelingshoofdstukken 23 en 24. Het kabinet vindt dit een goede ontwikkeling die nog steviger zou kunnen worden aangezet: pre-accessiesteun moet nadrukkelijk aansluiten op de doelstellingen en accenten van het uitbreidingsbeleid.

Nederland blijft de komende jaren ook via het bilaterale Matra-programma de (potentiële) kandidaat-lidstaten in Zuidoost-Europa ondersteunen. Het Matra-programma ondersteunt en versterkt maatschappelijke initiatieven via de Nederlandse ambassades in de genoemde landen. Voorts financiert het Matra-programma samenwerking tussen Nederlandse overheidsinstellingen en hun lokale partners, gericht op overname van het EU-acquis (complementair aan IPA-activiteiten). Ook ontvangen ambtenaren en jonge diplomaten uit Matra-landen in Nederland gerichte training over EU-relevante onderwerpen. Deze alumni vormen een uitgebreid netwerk van voor Nederland waardevolle contacten.

Kroatië

Voor Kroatië publiceerde de Commissie een alomvattend voortgangsrapport. Dit rapport is onderdeel van het versterkte toezicht (monitoring) op de hervormingen in Kroatië, in het bijzonder op het gebied van de rechtsstaat, dat de Europese Raad van 23-24 juni 2011 instelde (zie Memorie van Toelichting Toetredingsverdrag, Kamerstuk 33 183 (R 1975), nr. 1). Het rapport bouwt voort op het eerste monitoringsrapport van 24 april jl. (zie kabinetsappreciatie d.d. 7 mei 2012, Kamerstuk 23 987, nr. 123).

De Commissie concludeert dat Kroatië verdere voortgang heeft geboekt met zijn voorbereidingen op het EU-lidmaatschap. Kroatië voldoet in hoge mate aan de verplichtingen van het EU-acquis. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat er op een aantal terreinen nog werk te verzetten is en identificeert daarbinnen tien actiepunten. De Commissie vraagt Kroatië om verscherpte aandacht om te verzekeren dat de voorbereidingen op het EU-lidmaatschap op tijd zijn afgerond. De Commissie verwacht dat Kroatië de eindspurt inzet met het oog op het laatste monitoringsrapport in het voorjaar van 2013 en identificeert de volgende actiepunten:

- 1) Afronden herstructurering scheepswerven (privatisering);
- 2) Snelle implementatiemaatregelen voor efficiënt functioneren rechterlijke macht;
- 3) Aannemen nieuwe wetgeving voor tenuitvoerlegging gerechtelijke uitspraken;
- 4) Aanstellen van de Commissie van Toezicht op belangenverstreming;

- 5) Aannemen nieuwe wetgeving over openbaarheid van bestuur;
- 6) Aannemen van uitvoeringsregelingen voor volledige implementatie van de nieuwe politiewet;
- 7) Afronden aanleg grensovergangen met Bosnië-Herzegovina (Neum-corridor);
- 8) Werving grenspolitie conform de doelstellingen voor 2012;
- 9) Afronden migratiestrategie gericht op meest kwetsbare groepen immigranten;
- 10) Vergroten capaciteit om het EU-acquis in het Kroatisch te vertalen en te herzien.

Het kabinet is tevreden over de kritische en van urgentie doordrongen toon van het rapport en de identificatie van de bovengenoemde actiepunten. Het kabinet is van mening dat Kroatië naast deze actiepunten eveneens moet blijven werken aan de overige aandachtspunten van het Commissierapport, waaronder de lokale berechting van oorlogsmisdad-zaken, de strijd tegen corruptie en de bescherming van minderheden en kwetsbare groepen (waaronder de Servische minderheid, Roma en LGBT). In dit verband prijst het kabinet de Kroatische regering voor het adequate optreden waardoor de Gay Pride in Split op 9 juni jl. zonder noemenswaardige incidenten is verlopen.

Het kabinet is tevreden met de uitvoering van het monitoringmechanisme, dat mede op Nederlands aandringen tot stand is gekomen. Kroatië heeft sinds de afronding van de toetredingsonderhandeling geen terugval laten zien en zet de hervormingen voort. Maar gelet op de technische toetredingsdatum van 1 juli 2013 wordt Kroatië aangespoord het tempo op te voeren. Het laatste monitoringsrapport in het voorjaar van 2013 zal substantiële vooruitgang moeten bevestigen. Kroatië moet nu niet achterover leunen maar met volle snelheid vooruit. Die boodschap van de Commissie wordt door het kabinet nadrukkelijk onderschreven.

Het kabinet tekent hierbij aan dat Kroatië ook na toetreding tot de EU een inspanningsverplichting heeft om hervormingen door te zetten en blijvend te voldoen aan alle verplichtingen die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt. Dit zal te zijner tijd worden meegewogen bij de discussie over eventuele toetreding van Kroatië tot de Schengenzone (zie ook Kamerstuk 33 183 (R 1975).

Ook na toetreding moeten EU-lidstaten blijvend op de rechtsstaat aangesproken kunnen worden. Die toets moet niet alleen voorafgaand aan toetreding worden uitgevoerd. Mede in het verlengde van de motie Ormel-Dijkhoff van 9 februari 2012 (Kamerstuk 33 001, nr. 10) heeft Nederland het initiatief genomen om de mogelijkheden te verkennen van de introductie van een nieuw mechanisme voor een gestructureerde dialoog over het functioneren van de rechtsstaat in de Unie (zie ook Verslag Schriftelijk Overleg Raad Algemene Zaken, 24 september 2012, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1182). Nederland organiseerde daartoe een internationaal seminar in Den Haag op 28 juni 2012. Het kabinet werkt momenteel met geïnteresseerde EU-partners aan ideeën voor de nadere vormgeving van een mechanisme. Uiteraard zal uw Kamer over verdere ontwikkelingen worden geïnformeerd.

Turkije

De Commissie plaatst de relaties met Turkije in een brede context: betrekkingen worden gezien in het licht van de dynamische en groeiende economie van het land, de belangrijke rol die Turkije speelt in de regio en zijn strategische ligging. Bovendien is Turkije een NAVO-bondgenoot. Kortom: Turkije is een belangrijk buurland en handelspartner van de Unie.

De Commissie onderstreept het belang van voortgaande samenwerking en coördinatie met Turkije. Het uitbreidingstraject is het beste instrument om hervormingen in Turkije op de agenda te houden en het volledige potentieel van de relaties te benutten.

Het kabinet deelt deze mening en onderschrijft dat de relatie tussen de EU en Turkije het beste tot haar recht komt in het kader van een geloofwaardig toetredingsproces, dat vasthoudt aan de strenge toetredingsvoorwaarden. Doel van de toetredingsonderhandelingen blijft Turkse toetreding, conform het gestelde in het onderhandelingsraamwerk van oktober 2005. Het gaat hier om een onderhandelingsproces met een open einde, waarvan de uitkomst niet op voorhand vaststaat. Nederland heeft ingestemd met het lidmaatschapsperspectief voor Turkije, mits aan *alle* gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het kabinet komt niet terug op gedane toezeggingen. Turkije is nu aan zet.

De onderhandelingen met Turkije verkeren echter in een impasse. De afgelopen twee jaar werd geen nieuw onderhandelingshoofdstuk geopend. De Commissie is dit jaar terecht kritisch over de voortgang van Turkije in het toetredingsproces, vooral ten aanzien van de politieke Kopenhagen-criteria. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie, in het bijzonder over de waarborging van grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en godsdienstvrijheid. Ook kinderrechten, rechten van andere kwetsbare groepen en vakbondrechten dienen beter verankerd te zijn. Een politieke oplossing voor de Koerdische-kwestie is gezien het geweld in Zuidoost-Turkije urgent. De Commissie roept Turkije bovendien op om de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en efficiëntie van de rechtsstaat te verbeteren.

De Commissie constateert voor het zesde 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 ijs. Turkije besloot zijn relatie met het Cypriotische voorzitterschap in de tweede helft van dit jaar te bevriezen. Nederland en de EU blijven Turkije hierop aanspreken en verwachten dat Turkije de positie van het roterende EU-voorzitterschap respecteert.

Overigens signaleert de Commissie ook positieve ontwikkelingen, waaronder de humanitaire hulp die Turkije biedt aan Syrische vluchtelingen en de toezegging van Turkije om snel een nieuw justitieel hervormingspakket aan te nemen, dat kan leiden tot de verbetering van de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast noemt de Commissie het inclusieve proces dat moet leiden tot een nieuwe grondwet en het recent opgerichte ombudsman-instituut. Ook begint de door de Commissie geïnitieerde «positieve agenda» met Turkije de eerste vruchten af te werpen. Op terreinen als energie, buitenlands beleid, terrorismebestrijding en politieke hervormingen kunnen op technisch niveau met Turkije nadere afspraken worden gemaakt. Het kabinet onderstreept hierbij wel dat deze samenwerking binnen de gestelde uitbreidingskaders dient te blijven.

Samenwerking JBZ-terrein

De Commissie refereert aan de door de Raad van 21 juni jl. aangenomen conclusies over de versterking van de samenwerking tussen de EU en Turkije op JBZ-terrein (zie brief Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel d.d. 4 juli 2012, Kamerstuk 32 317, nr. 126). De samenwerking richt zich op een breed aantal terreinen, zoals veiligheid, grensbeheer, migratie,

visumbeleid en terug- en overname. Het kabinet hecht veel waarde aan deze samenwerking, inclusief de spoedige ondertekening en implementatie van de terug- en overnameovereenkomst met Turkije. Dit is een essentiële voorwaarde voor stappen richting visumliberalisatie. Dit perspectief is inherent verbonden aan het kandidaat-lidmaatschap van Turkije. Naast de uitvoering van de terug- en overname-afspraken zal Turkije moeten samenwerken bij het tegengaan van illegale migratie, waaronder het effectieve beheer van migratiestromen aan de Grieks/Turkse grens en zal Turkije het eigen visumbeleid meer in lijn moeten brengen met dat van de EU, vooral ten aanzien van bronlanden van illegale migratie richting de EU. Daarnaast zal Turkije aan de reguliere voorwaarden voor visumliberalisatie moeten voldoen (zie Kamerbrief EU Visumbeleid voor de naaste burens van de Unie, d.d. 7 oktober 2011, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1096). Het kabinet zal er strikt op toezien dat bovengenoemde voorwaarden worden vastgelegd in de afspraken die over de uitwerking van de raadsconclusies van 21 juni jl. met Turkije worden gemaakt.

IJsland

De Commissie benadrukt dat een toekomstige toetreding van IJsland zowel de EU als IJsland ten goede komt. IJsland heeft een strategische ligging en speelt een belangrijke rol in het beleid ten aanzien van de Arctische regio en is een bron van alternatieve energie. IJsland kent een eeuwenoude democratische traditie, een goed functionerende rechtsstaat en een sterke waarborging van fundamentele rechten. Sinds 2011 krabbelt IJsland steeds meer op uit het economische dal, waarin het land zich bevond in de nasleep van de IJslandse bankencrisis in 2008.

In haar voortgangsrapportage constateert de Commissie dat de toetredingsonderhandelingen met IJsland sinds de opening daarvan in juni 2010 voortvarend verlopen. Als lid van de Europese Economische Ruimte (EER) heeft IJsland al een belangrijk deel van het acquis geïmplementeerd. Op dit moment zijn 18 van de 35 onderhandelingshoofdstukken geopend, waarvan 10 voorlopig gesloten. De onderhandelingen gaan nu echter een moeilijker fase in waarbij de lastigere hoofdstukken aan bod komen: visserij (hoofdstuk 13), milieu, waaronder het vraagstuk van de walvisvaart¹ (hoofdstuk 27) en financiële diensten, waaronder de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels (hoofdstuk 9).

Nederland zal pas instemmen met de sluiting van hoofdstuk 9 als er zicht is op een bevredigende oplossing van de Icesave-kwestie. Voordat IJsland tot de EU kan toetreden dient de Icesave-kwestie uit de wereld te zijn. 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. Nederland kijkt in dit verband uit naar de uitspraak van het EFTA-Hof in de door de EFTA-toezichthouder aangespannen procedure tegen IJsland.

Macedonië

De Commissie constateert dat het hervormingsmomentum in Macedonië (kandidaat-lid sinds 2005) een nieuwe impuls heeft gekregen door de *High Level Accession Dialogue* (HLAD). Deze in maart 2012 door de Commissie gestarte dialoog heeft als doel de hervormingen in Macedonië nieuw leven in te blazen. De hervormingsdrang was de afgelopen jaren enigszins weggeëbd vanwege het uitblijven van de start van toetredingsonderhandelingen (sinds 2009 door de Commissie aanbevolen). Met deze dialoog is het EU-perspectief en de daaraan verbonden voorwaarden door de Macedonische regering met nieuwe energie opgepakt en is een aantal

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

belangrijke hervormingen ingezet, onder andere op het gebied van media- en verkiezingswetgeving. De Commissie constateert dat Macedonië nog altijd in voldoende mate aan de politieke voorwaarden voldoet voor de start van toetredingsonderhandelingen en beveelt dit voor het vierde jaar op rij aan.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie. Na een aantal jaren van relatieve stagnatie heeft Macedonië het afgelopen jaar het hervormingsmomentum weer hervonden. Dit heeft geleid tot concrete en tastbare resultaten op een aantal belangrijke deelterreinen. Het kabinet complimenteert de Commissie voor het initiatief tot de HLAD met Macedonië. Het kabinet kan, evenals in 2009, 2010 en 2011 ook dit jaar instemmen met de start van toetredingsonderhandelingen met Macedonië. Maar het kabinet onderstreept dat Macedonië een zware hervormingsagenda voor de boeg heeft, vooral ten aanzien van justitiële hervormingen, hervormingen van de publieke sector, aanpak van corruptie en het waarborgen van de mediavrijheid. Deze onderwerpen zullen de komende jaren blijvende aandacht nodig hebben en, indien toetredingsonderhandelingen worden geopend, conform de nieuwe methodiek voor hoofdstukken 23 en 24 zo snel mogelijk in de onderhandelingen moeten worden aangepakt. Ook zal Macedonië verder moeten werken aan het verbeteren van interetnische relaties in het kader van de Ohrid Framework Agreement (OFA).

Naamskwestie met Griekenland

De start van toetredingsonderhandelingen wordt tegengehouden vanwege het ontbreken van overeenstemming over de naamskwestie tussen Macedonië en Griekenland. De Commissie is van mening dat het voor de vierde keer blokkeren van de start van toetredingsonderhandelingen kan leiden tot een terugval in Macedonië. De behaalde resultaten uit de HLAD op het gebied van de rechtsstaat zouden dan verloren kunnen gaan. De Commissie dringt daarom sterk aan op de start van toetredingsonderhandelingen en stelt voor een onderhandelingsraamwerk op te stellen waarin de oplossing van de naamskwestie met Griekenland al aan het begin van de onderhandelingen een harde voorwaarde is. Commissaris Füle bezocht op 1 oktober jl. Athene om hierover met de Griekse regering te spreken.

Het kabinet is van mening dat de naamskwestie een bilaterale aangelegenheid is. Het is aan betrokken partijen zelf om een oplossing te vinden voor het geschil. Tegelijkertijd juicht het kabinet dit initiatief van de Commissie toe: Macedonië zit al lange tijd in de wachtkamer en verdient een eerlijke kans om aan te tonen dat het serieus werk wil maken van de zware verplichtingen van het uitbreidingstraject. Het kabinet kan dan ook instemmen met het voorstel van de Commissie de naamskwestie op te nemen als ijkpunt binnen het onderhandelingsproces. Het kabinet onderstreept hierbij wel de centrale plek voor hoofdstukken 23 en 24 in het kader van de nieuwe onderhandelingsmethodiek. Deze hoofdstukken moeten ook voor Macedonië als een van de eerste worden geopend.

Montenegro

Montenegro heeft volgens de Commissie sinds de formele start van toetredingsonderhandelingen op 29 juni 2012 verdere voortgang geboekt met de hervormingen van de rechtsstaat, de bescherming van minderheden en het anti-corruptiebeleid. In lijn met de nieuwe onderhandelingsmethodiek die voor Montenegro is afgesproken is de Commissie inmiddels begonnen met de screening van hoofdstukken 23 en 24. Op basis van deze screening zal de Commissie aanbevelingen formuleren, die

Montenegro moet meenemen in de Actieplannen voor deze hoofdstukken. Deze hoofdstukken worden als een van de eerste in de onderhandelingen geopend. De opening van deze hoofdstukken is afhankelijk van de kwaliteit van de plannen die door Montenegro bij de Commissie worden ingediend. De Raad zal op advies van de Commissie met unanimititeit besluiten over de opening van deze hoofdstukken en tussentijdse ijkpunten vaststellen.

Het kabinet is tevreden dat de Commissie serieus werk maakt van de uitvoering van het onderhandelingsraamwerk conform de nieuwe methodiek. Hiermee wordt een stevig precedent geschapen voor toekomstige onderhandelingen met andere landen. Het kabinet zal er gedurende de toetredingsonderhandelingen nauw op toezien dat de stevige uitgangspunten voor de nieuwe methodiek voor hoofdstukken 23 en 24 onverkort worden toegepast. Het kabinet onderstreept dat Montenegro gedurende de onderhandelingen moet werken aan de opbouw van een geloofwaardig *track record* bij de hervorming van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

Servië

Sinds de verlening van de kandidaat-lid status door de Europese Raad van 1-2 maart zijn in Servië na eerlijke en vrije verkiezingen een nieuwe president (Nikolic) en regering aangetreden. Door de verkiezingen en de kabinetsformatie heeft Servië de afgelopen periode weinig hervormingsresultaten geboekt. De Commissie stelt dan ook geen concrete vervolgstappen voor (start toetredingsonderhandelingen), maar geeft aan pas met een voorstel hiertoe te komen nadat Servië voldoende voortgang toont, in het bijzonder met de verbetering van de relaties met Kosovo.

Hervorming rechtsstaat

De Commissie onderstreept het belang van hervormingen van de rechtsstaat, vooral de hervorming van de rechterlijke macht. Het Servische Constitutioneel Hof heeft de herbenoemingsprocedure voor rechters teruggedraaid. Alle niet-herbenoemde rechters en aanklagers zijn hiermee in het gelijk gesteld en moeten nu in hun oude functie worden teruggeplaatst. De Commissie is van mening dat Servië alles in het werk moet stellen om de hervorming van de rechterlijke macht opnieuw vorm te geven en de tekortkomingen in het herbenoemingsproces aan te pakken. Ook is de Commissie kritisch over de positie en bescherming van minderheidsgroepen. De Commissie roept Servië verder op de onafhankelijkheid van instellingen zoals de Nationale Bank te waarborgen.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie. Servië moet verdere hervormingen op het gebied van de rechtsstaat doorvoeren, waaronder ten aanzien van de rechterlijke macht en de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie. Ten aanzien van dit laatste acht het kabinet het van belang dat Servië de strategie en het actieplan voor corruptiebestrijding spoedig vaststelt en direct start met de uitvoering daarvan. Het kabinet is van mening dat de Commissie zich steviger had kunnen uitspreken tegen discriminatie van nationale minderheden, waaronder seksuele minderheden. Dit is in Servië, net als veel andere landen in Zuidoost Europa, nog steeds een probleem. Het kabinet betreurt in dit verband dat de voor 6 oktober 2012 geplande Gay Pride in Belgrado door de autoriteiten is afgelast. Servië moet zich inspannen om een evenement als de Gay Pride mogelijk te maken en een cultuur van tolerantie richting minderheden te bevorderen. Hervormingen van de rechtsstaat, waaronder verbetering van de positie van (seksuele) minderheden, vormt voor de regering een integraal onderdeel van de

afweging voor een toekomstig besluit over de start van toetredingsonderhandelingen.

Dialogo Kosovo

De dialoog met Kosovo ligt sinds de Servische verkiezingen stil. Wel ondertekende Servië op 22 september jl. een technisch protocol ter uitvoering van het eerder bereikte deelakkoord over geïntegreerd grensbeheer en wordt er sinds september uitvoering gegeven aan het akkoord over de deelname van Kosovo aan regionale overlegfora. Hoge Vertegenwoordiger Ashton heeft en marge van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties met vertegenwoordigers van Servië en Kosovo gesproken en is bereid zich in te spannen de dialoog te herstarten en deze op een hoger, politiek niveau te beleggen. Ook de Servische regering heeft inmiddels aangegeven te kunnen instemmen met een vervolg van de dialoog, ook op politiek niveau. Op 19 oktober faciliteerde HV Ashton een ontmoeting van de Servische premier Dacic en de Kosvaarse premier Thaci. Daar werd afgesproken de dialoog voort te zetten. Een datum voor een volgende overlegronde is nog niet bekend.

De Commissie geeft in haar rapport in heldere bewoordingen aan dat de zichtbare en duurzame verbetering van de relaties met Kosovo een harde voorwaarde is voor verdere stappen van Servië in het uitbreidingsproces. De normalisering van relaties moet eveneens voorkomen dat Servië op termijn toekomstige Kosovaarse stappen op het uitbreidingstraject zal frustreren. De Commissie is van mening dat de voorwaarden die aan Servië in dit verband worden gesteld moeten worden opgenomen in een toekomstig onderhandelingsraamwerk.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat de dialoog tussen Servië en Kosovo de enige weg is naar de normalisering van de relaties tussen beide landen. Het kabinet spoort beide landen aan de dialoog onder auspiciën van HV Ashton te herstarten en daaraan constructief deel te nemen. Eerder bereikte deelakkoorden moeten te goeder trouw worden geïmplementeerd. Het kabinet is van mening dat de EU zo vroeg mogelijk in het uitbreidingstraject duidelijk dient te maken wat ze uiteindelijk van Servië verwacht: volledig genormaliseerde relaties die zowel Servië als Kosovo in staat stellen zonder wederzijdse tegenwerking de rechten en plichten van toekomstig EU-lidmaatschap op zich te nemen.

Albanië

De Commissie is van mening dat Albanië goede voortgang boekt bij het vervullen van de 12 aanbevelingen die de Commissie in haar advies («avis») uit 2010 stelde voor de start van toetredingsonderhandelingen. Volgens de Commissie heeft Albanië afgelopen jaar een aantal van deze aanbevelingen volledig of bijna volledig vervuld. De Commissie noemt hierbij de verbeterde parlementaire samenwerking, de aanneming van achterstallige wetgeving, de aanstelling van de Ombudsman, de aanpassing van de Kieswet en de benoeming van een nieuwe president. Verder heeft Albanië goede voortgang geboekt bij de beslaglegging op criminele tegoeden, aanpassing van het Wetboek van Strafrecht en de opheffing van immuniteit voor strafvervolgving voor hooggeplaatste ambtenaren en rechters. De Commissie is van mening dat Albanië in voldoende mate voortgang heeft geboekt op de 12 aanbevelingen om in aanmerking te komen voor de status van kandidaat-lid. De Commissie beveelt de Raad dan ook aan Albanië de status van kandidaat-lid te verlenen, onder de voorwaarde dat Albanië de komende periode een aantal nog openstaande voorwaarden vervult (aanneming wetgeving hervorming Hoge Raad en Openbaar Bestuur, aanpassing van het

parlementaire Reglement van Orde). De Commissie is van mening dat toetredingsonderhandelingen pas geopend kunnen worden nadat Albanië de ingezette hervormingen duurzaam implementeert en alle nog openstaande voorwaarden volledig vervult, waaronder het organiseren van vrije en eerlijke parlementsverkiezingen (voorzien mid-2013).

Het kabinet constateert ook op basis van eigen bevindingen dat Albanië voortgang heeft geboekt, vooral bij het aannemen van wetten en het herstel van het functioneren van het parlement. Maar Albanië heeft nog een lange weg te gaan en zal moeten aantonen dat het aangenomen wetgeving ook daadwerkelijk implementeert en in dit kader een positief *track record* opbouwt. Op dit moment zijn de resultaten op een te groot aantal cruciale gebieden nog onvoldoende. Het gaat hierbij onder andere om de versterking van de rechtsstaat, de aanpak van straffeloosheid en corruptie op alle niveaus, de bestrijding van georganiseerde misdaad en de hervormingen van het openbaar bestuur. Het kabinet kan zich daarom niet vinden in de aanbeveling van de Commissie om Albanië op basis van deze bereikte resultaten de status van kandidaat-lid te verlenen.

De Commissie plaatst in haar uitbreidingstrategie terecht de rechtsstaat in het hart van het uitbreidingsbeleid. Het kabinet steunt dit van harte. Maar in het geval van Albanië streeft de Commissie zichzelf voorbij. De Commissie zal de strenge eisen van het uitbreidingsbeleid ook in het geval van Albanië onverkort moeten toepassen. Voor het kabinet komt de verlening van de status van kandidaat-lid pas in beeld wanneer Albanië duurzame en tastbare vooruitgang boekt op alle 12 aanbevelingen, met specifieke nadruk op de rechtsstaat, de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad en het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen (voorzien mid-2013).

Bosnië-Herzegovina

De Commissie constateert dat Bosnië-Herzegovina ook in 2012 weinig concrete vooruitgang heeft geboekt. Een gedeelde visie op de toekomst van het land ontbreekt. Na een jaar van grote inspanningen van EU-zijde, waaronder het aantreden van een nieuwe EUSV die tevens hoofd is van de grootste EU-delegatie ter wereld en de start van een «*High Level Accession Dialogue*», is het resultaat teleurstellend.

Hoewel er 16 maanden na de verkiezingen aan het begin van 2012 eindelijk een regering op staatsniveau werd gevormd, heeft deze door verschillende politieke crises geen aansprekende resultaten kunnen boeken. Hierdoor zijn er weinig hervormingen doorgevoerd. Ook een effectief EU-coördinatiemechanisme tussen het staatsniveau en de twee entiteiten komt niet van de grond. De uitdagingen voor Bosnië-Herzegovina blijven enorm, onder andere op het gebied van staatsvorming, hervorming van het rechtssysteem en de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad.

Het is Bosnië-Herzegovina evenmin gelukt de Grondwet in overeenstemming te brengen met de uitspraken van het EHRM uit december 2009 (Sejdic-Finci-zaak). Dit is een voorwaarde voor de ratificatie van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) tussen de EU en Bosnië-Herzegovina. Van een geloofwaardige aanvraag voor het lidmaatschap van de EU kan pas sprake zijn wanneer Bosnië-Herzegovina een positief *track record* heeft opgebouwd met de implementatie van de SAO.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de Commissie. Het kabinet raadt bij gelegenheid Bosnië-Herzegovina af een premature lidmaatschapsaanvraag in te dienen.

Kosovo

De Commissie presenteerde voor Kosovo een mededeling over de haalbaarheid van een Stabilisatie- en Associatieakkoord (SAO) (*«Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement for Kosovo»*). Hierin gaat de Commissie in op de mogelijkheden en voorwaarden een SAO aan te gaan, waaronder het juridische vraagstuk over de positie van de 5 EU-lidstaten die Kosovo niet erkennen.

De Commissie constateert dat er geen juridische obstakels bestaan voor het aangaan van een SAO; de EU kan akkoorden afsluiten met elke entiteit die zich bereid toont de verplichtingen van een akkoord na te komen. Het feit dat vijf EU-lidstaten Kosovo niet-erkennen doet hier niets aan af. De Commissie stelt wel een aantal voorwaarden voordat met onderhandelingen over een SAO kan worden begonnen. Kosovo moet hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, de publieke sector en op handelsterrein doorvoeren en zich inspannen om nationale minderheden te beschermen. Kosovo dient daarnaast te werken aan de normalisering van de relaties met Servië via de dialoog.

Het kabinet steunt de aanbeveling van de Commissie om een SAO met Kosovo aan te gaan. Nu de internationale supervisie van Kosovo op 10 september 2012 is opgeheven is het van belang dat het land via contractuele relaties nauw bij de EU wordt betrokken. Met een SAO kan de EU het hervormingsproces in Kosovo begeleiden en waar nodig bijsturen, worden handelsafspraken geïnstitutionaliseerd en heeft de EU een instrument om Kosovo aan te sporen EU-gerelateerde hervormingen door te voeren. De ervaringen met andere landen in de Balkan tonen aan dat de SAO een effectief instrument is ter ondersteuning van het formele uitbreidingsproces.

Kosovo dient constructief aan de dialoog met Servië mee te blijven werken en bestaande deelakkoorden te goeder trouw te implementeren. Daarnaast zal Kosovo blijvend met de EU-missie in Kosovo (EULEX) moeten samenwerken en de rechten van de Servische minderheid in Noord-Kosovo moeten respecteren.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissie-mededelingen. Het uitbreidingsbeleid is per definitie een beleidsterrein dat alleen op EU-niveau uitgevoerd kan worden. Ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel heeft het kabinet eveneens een positieve grondhouding. De Commissie-mededelingen geven adequaat uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006. Wel staat het kabinet kritisch tegenover vooral de aanbeveling van de Commissie om Albanië de status van kandidaat-lid te verlenen. Het kabinet is van mening dat Albanië nog niet aan de voorwaarden hiervoor voldoet.