
Vergaderjaar 2014–2015

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 146

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2014

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet van het uitbreidingspakket dat de Europese Commissie op 8 oktober 2014 presenteerde.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2014 – «Geloofwaardigheid Geschraagd»

Samenvatting

Het kabinet verwelkomt het jaarlijkse «uitbreidingspakket» van de Europese Commissie van 8 oktober jl., waarin het uitbreidingsbeleid en de voornaamste uitdagingen voor de komende periode worden belicht en een oordeel wordt gegeven over de stand van zaken in het toetredingsproces van alle (potentiële) kandidaat-lidstaten.

De Commissie werkt verder aan de versterking van het uitbreidingsproces onder de titel «*Completing the foundations for credibility*». Het kabinet waardeert de wijze waarop deze Commissie zich tijdens haar mandaat heeft ingezet om de geloofwaardigheid en transformatieve kracht van het uitbreidingsproces te versterken door een sterkere focus op fundamentele hervormingen vroeg in het toetredingsproces.

Na de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten in het hart van het uitbreidingsproces te hebben geplaatst; en meer aandacht voor economisch bestuur te hebben geïntroduceerd, benadrukt de Commissie dit jaar eveneens het belang van een vergrote inzet op hervorming van het openbaar bestuur. Hiermee is de cirkel rond: voortgang en vroegtijdige inzet op deze drie terreinen zijn cruciaal voor een geloofwaardige voorbereiding op toetreding tot de Europese Unie.

Turkije: geen eenduidig beeld. Enerzijds is er voortgang in implementatie van ingezette hervormingen, maar tegelijkertijd bestaan ernstige zorgen over negatieve trends ten aanzien van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en bescherming van fundamentele rechten. Het toetredingsproces met de bijbehorende conditionaliteit blijft het beste kader om hervormingen naar Europese maatstaven aan te sporen. Turkije moet nu uitvoering geven aan de verklaarde ambitie de dynamiek in het toetredingsproces op te voeren.

Montenegro: boekt voortgang, maar het tempo in hervormingen stakt. Meer focus op implementatie en tastbare resultaten, in het bijzonder ten aanzien van de rechtsstaat. De voortgang op deze terreinen, gemeten aan de hand van een solide track-record, is bepalend voor het algemene tempo van de toetredingsonderhandelingen.

Servië: heeft sinds de start van onderhandelingen in januari dit jaar een aantal belangrijke hervormingen in gang gezet, maar er zijn ook punten van zorg. Duurzame implementatie nodig op gebied van rechtsstaat, in het bijzonder onafhankelijkheid rechterlijke macht en vrijheid van meningsuiting en media, evenals volledige uitvoering van afspraken uit dialoog met Kosovo.

Macedonië: nog altijd globaal een hoge mate van *alignment* met EU *acquis*, maar voortdurende zorgen over terugval op gebied van onafhankelijke rechtspraak en vrijheid van meningsuiting en media. Naamskwestie speelt voorname rol in huidige onhoudbare impasse in toetredingsproces, maar mag geen excuus zijn voor stagnatie of achteruitgang in hervormingen. In dit specifieke geval zou juist een besluit tot het openen van onderhandelingen nieuw momentum kunnen genereren voor het EU-hervormingsproces.

Albanië: verkrijgen kandidaat-lidstatus in juni was erkenning voor geboekte voortgang, maar ook een aanmoediging voor het opvoeren van

hervormingen. Albanië staat voor vele uitdagingen en heeft nog een lange weg te gaan.

Bosnië-Herzegovina: stilstand in EU-integratieproces duurt voort. Essentieel dat zo snel mogelijk een regering wordt gevormd, op alle staatsniveaus, en dat de leiders gezamenlijk en gezwind de sociaaleconomische hervormingsagenda oppakken, inclusief de strijd tegen corruptie.

Kosovo: verdere voortgang in hervormingen. Parafering Stabilisatie- en Associatieakkoord is een mijlpaal in de relaties met de EU. Kosovo moet nu leveren op een aantal sleutelhervormingen, in het bijzonder ten aanzien van de rechtsstaat, en nadruk leggen op implementatie.

IJsland: toetredingsonderhandelingen zijn door de IJslandse regering opgeschort.

Inleiding

Op 8 oktober 2014 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket. Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid omvat het pakket voortgangsrapportages van alle kandidaat-lidstaten (Turkije, IJsland, Montenegro, Servië, Macedonië, Albanië) en potentiële kandidaat-lidstaten (Bosnië-Herzegovina, Kosovo). Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van het uitbreidingspakket van de Commissie en beoordeelt de voortgang die de (potentiële) kandidaat-lidstaten het afgelopen jaar hebben geboekt. De brief bouwt voort op de conclusies van de Raad van 17 december 2013, evenals die van 24 juni 2014. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad van 16 december 2014 zal aannemen.

Uitbreidingsstrategie en belangrijkste uitdagingen 2014–2015

De Commissie heeft zich in de afgelopen vijf jaar ingezet om de geloofwaardigheid en transformatieve kracht van het uitbreidingsbeleid te versterken door een sterkere focus op fundamentele hervormingen vroeg in het uitbreidingsproces. Het toetredingsproces is hiermee zorgvuldiger geworden, gebaseerd op een conditionaliteit die strikt en fair is, vastgestelde criteria en het principe van eigen verdienste. Niet alleen heeft dit volgens de Commissie het proces geloofwaardiger gemaakt, maar het spoort de landen ook aan verreikende hervormingen door te voeren. In de uitbreidingsstrategie 2014–2015, met de titel «*Completing the foundations for credibility*», vervolgt de Commissie dit traject. Naast een primaire plaats voor de rechtsstaat en vroegtijdige aandacht voor economisch bestuur, benadrukt de Commissie het belang van een vergrote inzet op hervorming van het openbaar bestuur. De drie pijlers rechtsstaat, economie en bestuur zijn met elkaar verbonden en werken op elkaar in. Voortgang op deze drie terreinen speelt een hoofdrol in het vaststellen wanneer landen klaar zijn om toe te treden tot de Europese Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze inzet van de Commissie en steunt de geïdentificeerde beleidsprioriteiten. De versterking van het uitbreidingsbeleid waar de Commissie zich de afgelopen jaren op heeft toegelegd, ziet het kabinet als een weerspiegeling van het Nederlandse «strikt en fair»-beleid. Het uitgangspunt is een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsproces, waarbij voortgang op afgesproken criteria leidend is en niet het tijdspad. Het kabinet waardeert de nadruk op ingrijpende hervormingen en het belang van een geloofwaardig track record als graadmeter voor de gereedheid van landen om toe te treden. Rechtsstaat, economie en openbaar bestuur staan hierbij terecht centraal. Deze grondbeginselen

vormen het hart van de Unie en de kern van het uitbreidingsproces, waaraan vanaf het prille begin moet worden gewerkt. Alle (potentiële) kandidaat-lidstaten laten in meer of minder mate ernstige gebreken zien op deze terreinen. Het kabinet waardeert de wijze waarop het uitbreidingsbeleid de laatste jaren is versterkt. Onder de nieuwe Commissie Juncker zal de Commissaris voor Nabuurschap en Uitbreidingsonderhandelingen, Johannes Hahn, dit beleid voortzetten. Commissievoorzitter Juncker heeft aangegeven te verwachten dat de komende 5 jaar geen nieuwe lidstaten tot de EU zullen toetreden. Dit is in de visie van het kabinet een realistische weergave van de stand van zaken in de verschillende toetredingsonderhandelingen; geen enkele kandidaat-lidstaat is momenteel dicht bij de eindstreep. Nederland blijft gecommitteerd aan het uitbreidingsproces en steunt individuele landen ook bilateraal in dit belangrijke hervormingstraject.

Hervorming van het openbaar bestuur

Het kabinet steunt de versterkte inzet van de Commissie op het openbaar bestuur, dat in de meeste uitbreidingslanden zwak is en ernstige beperkingen stelt aan het vermogen van deze landen om hervormingen succesvol te implementeren. De Commissie erkent dat naast beperkte bestuurlijke capaciteit ook een hoge mate van politisering van het openbaar bestuur en een gebrek aan transparantie aan dit probleem ten grondslag liggen. Een goed-functionerend bestuursapparaat is noodzakelijk voor democratisch bestuur en heeft een directe impact op het vermogen van de overheid om openbare diensten te verlenen en concurrentie en groei te bevorderen. De Commissie wil meer steun bieden bij het opzetten van de noodzakelijk bestuurlijke structuren en capaciteit, waarbij de aandacht vooral uit zal gaan naar: politiek commitment voor openbaar bestuurshervormingen; beleidsontwikkeling en -coördinatie; depolitisering, werving en promotie op basis van verdienste en professionalisering van de ambtenarij; aansprakelijkheid en transparantie; verbetering van dienstverlening; en *public financial management* (PFM). De inzet van de Commissie om hervorming van het openbaar bestuur beter te integreren in het toetredingsproces heeft zich dit jaar al vertaald in het opzetten van speciale werkgroepen met Albanië, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië. Voor de andere landen worden deze eveneens voorzien. Deze groepen fungeren als het centrale platform om plannen en voortgang ten aanzien van hervorming van het openbaar bestuur te bespreken en verdere hervormingen aan te jagen. De Commissie signaleert terecht dat er geen specifiek hoofdstuk in het *acquis* bestaat met betrekking tot openbaar bestuur, maar het toetredingsproces kan wel gebruikt worden om de noodzakelijke hervormingen aan te moedigen. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat in dit licht met name de hoofdstukken over publieke aanbestedingen, financiële controle, rechterlijke macht en fundamentele rechten, belastingen en economisch en monetair beleid, hierin een belangrijke rol kunnen spelen. Ook de intentie van de Commissie om in relatie tot PFM nauwer samen te werken met de internationale financiële instellingen wordt door het kabinet toegejuicht. Er moet meer gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van andere instellingen om duplicatie en overlap te voorkomen en te zorgen dat inspanningen elkaar aanvullen en versterken.

Economisch bestuur

In haar mededeling van 2013 zette de Commissie een raamwerk uiteen voor de versterking van economisch bestuur. Dit jaar wordt deze aanpak verder verfijnd en uitgewerkt. Het verbeteren van het economisch bestuur en het vergroten van het concurrentievermogen is belangrijk in de uitbreidingslanden in het bijzonder in de landen van de Westelijke Balkan.

Moeilijke economische omstandigheden, met hoge werkloosheid en een lage investeringsgraad, voeren hier nog altijd de boventoon en vormen de voornaamste zorg van burgers. De zwaktes in de rechtsstaat en in het beheer van publieke middelen vergroten bovendien het risico van corruptie, wat een verdere negatieve impact heeft op het investeringsklimaat. Hervormingen dienen te worden geïntensiveerd om duurzame groei te bereiken, het ondernemingsklimaat te verbeteren en investeringen te vergroten. De Commissie wijst er terecht op dat het vergroten van het concurrentievermogen en het creëren van werkgelegenheid ook zullen helpen om migratiedruk vanuit uitbreidingslanden naar de Unie te verminderen. De Commissie geeft aan dat in de loop van toetredingsonderhandelingen ook de eventuele behoefte aan transitiemaatregelen en/of een waarborgmechanisme ten aanzien van vrij verkeer van werknemers zal worden geadresseerd.

De aanpak die de Commissie voorstaat, beoogt de (potentiële) kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij het ontwerpen en uitvoeren van een diepgaande en overtuigende economische hervormingsagenda. Voortbouwend op ervaringen in het Europees Semester zal deze aanpak een vergrote nadruk op sectorale structurele hervormingen omvatten. De landen van de Westelijke Balkan zullen ieder jaar een cyclus doorlopen waarin zij gevraagd worden nationale economische hervormingsprogramma's in te dienen die vervolgens door de EU worden beoordeeld en voorzien van gerichte adviezen. De focus ligt hierbij enerzijds op het bredere macro-economische en fiscale beleidskader en anderzijds op de structurele hervormingen die sectoraal van aard zijn. De EU zal meer en duidelijkere sturing geven voor hervormingsprioriteiten en dit met middelen uit het pre-accessie instrument (IPA) ondersteunen. Het kabinet wijst hierbij eveneens op het belang van betrouwbare data en statistische gegevens en zal de Commissie aansporen met prioriteit aan deze belangrijke onderbouwende sector te werken. Ook de plannen voor een dialoog over werkgelegenheid en sociale hervormingen worden door het kabinet omarmd.

Voor Turkije zal er een separate economische dialoog worden opgezet die meer politiek en strategisch van aard zal zijn gezien het verschil in economische situatie met de Westelijke Balkan en de grote economische banden en belangen die Turkije reeds deelt met de Unie. Hierin zullen ook de economische hervormingsagenda, verdere economische integratie en de bevordering van handelsrelaties, onder meer door de modernisering en verbetering van de Douane-unie tussen de EU en Turkije, hun beslag krijgen. De Commissie beoogt ook met Turkije een dialoog te starten over werkgelegenheid en sociale hervormingen.

De versterkte aanpak vraagt om een actieve rol van verschillende onderdelen van de Commissie en een intensievere samenwerking. In de uitvoering ligt ook een belangrijke rol voor de ECOFIN Raad. Het kabinet juicht deze sector-overstijgende aanpak en de link met het Europees Semester toe. Wanneer (potentiële) kandidaat-lidstaten in zekere zin ook langs de lat van het Stabiliteits- en Groeipact en de Macro-economische Onevenwichtigheden Procedure worden gelegd, geeft dit een goed en belangrijk beeld in hoeverre een land is voorbereid en hoe het staat ten opzichte van het EU-gemiddelde. De ervaring leert dat dit veel tijd kost. Het kabinet deelt dan ook de visie van de Commissie dat hier zo vroeg mogelijk mee moet worden begonnen. Niet alleen de landen zelf zullen hier profijt van hebben, maar ook de Unie is gebaat bij – op termijn – nieuwe lidstaten met een meer solide economische basis.

Rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten

Zoals inmiddels gebruikelijk, besteedt de Commissie opnieuw veel aandacht aan de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten als centrale elementen in het versterkte toetredingsproces. Het kabinet is

tevreden met de grote aandacht die de Commissie deze hoofdstukken geeft, evenals met de wijze waarop de methodiek voor de rechtsstaats-hoofdstukken (vroeg openen, laat sluiten) wordt toegepast. De Commissie ziet het afgelopen jaar een aantal positieve ontwikkelingen, maar benadrukt dat versterking van de rechtsstaat een grote uitdaging blijft. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat werkelijke voortgang vooral politieke wil vereist, die verder gaat dan verklaringen maar zich toespitst op het boeken van tastbare resultaten en het opbouwen van een geloofwaardig en solide track-record.

Over een aantal kwesties bestaan bijzondere zorgen, waar meer aandacht en inzet van de landen wordt verwacht. Dit betreft vooral de verbetering van het functioneren en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, vrijheid van meningsuiting en media, en de positie van minderheden, vrouwen, kinderen en LHBT-personen. Ook het beter functioneren van democratische instituties wordt hier genoemd. Dit vereist goede electorale procedures en correcte functionering van parlementen, inclusief constructieve en duurzame dialoog over het hele politieke spectrum. Een sterk maatschappelijk middenveld is hiervoor eveneens van belang, aldus de Commissie. Ten aanzien van het verzekeren van onafhankelijke, efficiënte en eerlijke rechtspraak zijn in de meeste gevallen verstrekkende hervormingen nodig. De Commissie noemt als voornaamste uitdagingen onder meer kwaliteit en efficiëntie van rechtspleging, correcte procedures voor benoeming van rechters en aanklagers, en onafhankelijkheid maar ook verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat niet alleen grondige institutionele en wets hervormingen vereist zijn, maar ook een verandering in de gerechtelijke cultuur, gericht op dienstverlening aan burgers.

De Commissie constateert eveneens dat corruptie en georganiseerde misdaad een serieus probleem blijven. Een analyse die geheel gedeeld wordt door het kabinet. Instrumenten om corruptie te voorkomen worden onvoldoende gebruikt en er is behoefte aan een meer proactieve, gecoördineerde en effectieve wetshandhaving om zeker te stellen dat corruptiezaken adequaat worden onderzocht, vervolgd en bestraft. Wat betreft de strijd tegen georganiseerde misdaad benadrukt de Commissie dat een versterkte inzet en capaciteit essentieel is om de criminele infiltratie van de politieke, justitiële en economische systemen tegen te gaan.

Met het kabinet signaleert de Commissie een zorgwekkende neergaande trend in een aantal landen op het gebied van vrijheid van meningsuiting en de media. Hoewel de wettelijke kaders grotendeels op orde zijn, laat de praktijk veel te wensen over. De Commissie ziet een aantal belangrijke uitdagingen die dringend moeten worden aangepakt. Zo maakt de Commissie zich ernstige zorgen over de overheidsbelemmering van mediavrijheid. De Commissie benadrukt de noodzaak van betere politieke en financiële onafhankelijkheid, versterkte regelgevende instantie, functionele zelfregulering, aanpakken van informele economische druk op de media, en – in sommige landen – verminderen van het klimaat van angst en (zelf)censuur als gevolg van demonisering, intimidatie en geweld tegen journalisten. Ten aanzien van de rechten van minderheden en kwetsbare groepen als vrouwen, kinderen en LHBT-personen waardeert het kabinet de sterke inzet van de Commissie. Een betere naleving van wettelijke verplichtingen is noodzakelijk evenals de bevordering van een algemene cultuur van acceptatie en tolerantie en een proactief beleid van *zero-tolerance* voor haatspraak, discriminatie, geweld en intimidatie. Er moet meer gedaan worden om gelijke rechten te waarborgen.

In 2014 is het herziene instrument voor pre-accessiesteun (IPA II) van start gegaan. De EU zal in de periode 2014–2020 de uitbreidingslanden met EUR 11,7 mld terzijde staan in hun voorbereiding op EU-toetreding, alsook in regionale en grensoverschrijdende samenwerking. IPA II kenmerkt zich door een grotere focus op EU-toetredingsprioriteiten op het gebied van democratie en rechtsstaat, en concurrentievermogen en groei. Het instrument introduceert tevens een prestatiebeloning bij goede vooruitgang, evenals de mogelijkheid van reallocatie van fondsen wanneer voortgang achterblijft, in lijn met hetgeen eerder met uw Kamer besproken.

Afgelopen zomer werden de meerjarenprogramma's (2014–2017) voor de uitbreidingslanden vastgesteld, met uitzondering van het programma voor Bosnië dat dit najaar volgt. In de vastgestelde programma's gaat veel aandacht uit naar versterking van rechtsstaat en democratie en bescherming van fundamentele rechten. Ook staan fondsen nu nadrukkelijker ten dienste van het EU-toetredingsproces en de bijbehorende toetredingscriteria en vormen meetbare indicatoren de basis voor toekenning van een eventuele prestatiebeloning. Voor de verschillende landen zijn de volgende gemiddelde jaarlijkse steunpakketten voorzien:

	IPA I (2007–2013) (gemiddeld per jaar in mln EUR)	IPA II (2014–2020) (gemiddeld per jaar in mln EUR)	IPA II (2014–2020) per capita (EUR per jaar)
Turkije	686	636	7,80
Servië	198	215	29,90
Albanië	85	93	30,70
Macedonië	88	95	45,35
Kosovo	91	92	49,60
Montenegro	34	39	59,40
Bosnië	94	–	–

Ten aanzien van Turkije heeft Nederland zich met succes ingezet voor een verlaging van het totale beschikbare bedrag voor het land. Voor de periode 2014–2020 zijn de fondsen voor Turkije met 50 miljoen euro per jaar verlaagd ten opzichte van de voorgaande periode. Voor gedeeltelijke stopzetting of opschorting in het kader van de uitvoering van de motie Segers, was geen steun bij andere lidstaten. Nederland maakte zich tevens met succes sterk voor een heroriëntering van middelen ten gunste van de rechtsstaat. Binnen het totaalbudget voor Turkije gaat nu 19% meer geld naar de versterking van rechtsstaat, democratie en fundamentele vrijheden. Nederland zal zich blijven inzetten om de nieuwe mogelijkheden binnen de IPA-systematiek om hervormingen te stimuleren ten volle te benutten. De details voor de prestatiebeloning worden de komende tijd verder uitgewerkt. Nederland zal hierin een actieve rol blijven spelen.

Ook bilateraal blijft Nederland zich inzetten voor versterking van de rechtsstaat in de (potentiële) kandidaat-lidstaten, onder ander via het Matra-programma. Het budget voor het Matra-programma voor de pre-accessielanden bedraagt in 2014 EUR 8 mln en in 2015 EUR 8,3 mln. Ondersteuning is gericht op rechtsstaatsinitiatieven van zowel lokaal maatschappelijk middenveld, als van overheidsinstellingen in samenwerking met hun Nederlandse counterparts. 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. Daarnaast heeft Nederland de bilaterale beleidsinzet met betrekking tot de rechtsstaat geïntensiveerd, in lijn met de versterkte focus op de hoofdstukken 23 en 24 binnen het EU-toetredingsproces. Dit is onder meer tot uiting gekomen in een

versterkte presentie in de regio, zowel regionaal als in de ambassades in de individuele landen, specifiek gericht op het rechtsstaatsthema. Door middel van deze beleidsintensivering beoogt Nederland zowel de rechtsstaatsontwikkelingen in de betreffende landen beter te monitoren en beïnvloeden, evenals een meer regionale aanpak te ontwikkelen.

Landenrapportages

Turkije

De Commissie constateert dat Turkije een strategische partner is en blijft, zowel met het oog op de substantiële economische banden en belangen, als vanuit het perspectief van buitenlands beleid, veiligheidssamenwerking en samenwerking op het gebied van migratiebeleid en energiezekerheid. De Commissie benadrukt dat de waarde van dergelijke samenwerking in het licht van de huidige aanzienlijke uitdagingen in de nabuurschapsregio alleen maar duidelijker is geworden.

De ontwikkelingen in Turkije werden volgens de Commissie dit jaar gekenmerkt door contrasten. Uitvoering van bepaalde hervormingen vindt doorgang, waaronder de implementatie van het derde en vierde justitieel hervormingspakket, evenals de aanname van wetten die uitvoering geven aan het eind vorig jaar aangekondigde democratiseringspakket. Turkije heeft eveneens een actieplan aangenomen voor de preventie van schendingen van het EVRM, wat een positief effect kan hebben op de bescherming van fundamentele rechten. De Commissie noemt ook de voortgezette samenwerking op het gebied van buitenlands beleid en energiezekerheid. Zij spreekt daarnaast waardering uit voor de essentiële humanitaire assistentie die Turkije ook het afgelopen jaar bleef leveren aan Syrische vluchtelingen. De stappen in de richting van een oplossing voor de Koerdische kwestie noemt de Commissie zonder meer positief. De Commissie noemt hier onder andere de wet die een juridisch kader schept voor een mogelijke toekomstige oplossing. Het constitutioneel hof in Turkije heeft een aantal belangrijke beslissingen genomen die de weerbaarheid van het constitutioneel systeem in het land illustreren, onder andere door de vrijheid van meningsuiting en het internet te beschermen, het recht op een eerlijk proces te waarborgen, en haatspraak op grond van seksuele oriëntatie als een strafbaar feit te erkennen.

De Commissie toont zich echter bijzonder kritisch over de zorgwekkende ontwikkelingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van fundamentele vrijheden. De wijdverbreide overplaatsingen en ontslagen onder politieagenten, rechters en aanklagers in reactie op corruptieaantijgingen aan het adres van de regering hebben een negatieve uitwerking gehad op het functioneren van deze instanties. De Commissie dringt aan op grondig en transparant onderzoek naar de aantijgingen en de zekerstelling van het operationele vermogen van de rechterlijke macht en de politie. Ook de restrictieve benadering van vrijheid van meningsuiting baart de Commissie ernstige zorgen. De pogingen om de toegang tot sociale media te verhinderen en de druk op de pers die leidt tot een wijdverspreide zelfcensuur, zijn volgens de Commissie illustratief. Ook de wetgeving en handhaving van vrijheid van vereniging en optreden van ordehandhavers dient dringend in lijn te worden gebracht met Europese standaarden. De Commissie houdt in dit licht opnieuw een pleidooi voor de spoedige opening van de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24, omdat deze een leidraad bieden voor hervormingen op deze cruciale terreinen. Ook wordt Turkije uitgenodigd meer systematisch in contact te treden met de Commissie en de Raad van Europa, inclusief de Venetië Commissie.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie. Stappen als de verkorting van het maximale voorarrest, de afschaffing van speciale rechtbanken, het nieuwe instituut van de Ombudsman en de implementatie van de wet

inzake buitenlanders en internationale bescherming, zijn zonder meer positief. Hetzelfde geldt voor de EU-Turkije terug- en overname-overeenkomst die in december 2013 werd getekend en op 1 oktober 2014 in werking is getreden. Dit is geen kleine verdienste, omdat er binnen de Turkse overheid veel weerstand bestond tegen deze stap. De inwerking-treding van deze terug- en overname overeenkomst, die voor de EU een belangrijke voorwaarde was voor de visumdialoog, is een verdere stap in het visumliberalisatietraject dat de EU en Turkije samen zijn aangegaan. Samenwerking op terug- en overname met Turkije is in de huidige omstandigheden en gezien de grote aantallen migranten die naar Europa reizen van groot belang. Het kabinet beschouwt de inwerkingtreding dan ook als goed nieuws. Op dit moment worden met alle lidstaten uitvoeringsprotocollen onderhandeld. In het eerste voortgangsrapport in het visumliberalisatietraject van Turkije van 20 oktober jl. stelt de Commissie dat Turkije sinds de start van de visumdialoog goede voortgang boekt op meerdere vereisten, in het bijzonder op het gebied van migratie en internationale bescherming, evenals documentveiligheid. Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat er voor Turkije nog een hoop werk ligt, vooral op het gebied van grensbeheer, politie- en justitiesamenwerking en fundamentele rechten. Het kabinet deelt deze bevindingen. Ook de zorgen van de Commissie, vooral over de rechtsstaatsontwikkelingen in Turkije, worden door het kabinet gedeeld. Bijzonder zorgwekkend acht het kabinet de wetswijzigingen met betrekking tot internetvrijheid, de Hoge Raad voor Rechters en Officieren van Justitie, alsmede de massale overplaatsingen en ontslagen in de rechterlijke macht en politie. Ook de toegenomen druk op de media baart zorgen. Het kabinet blijft net als de Commissie van mening dat actieve en geloofwaardige toetredingsonderhandelingen het beste kader bieden om het volle potentieel van de EU-Turkije relaties te benutten en de beste manier om Turkije aan te sporen te hervormen naar Europese maatstaven. Het tempo van onderhandelingen heeft Turkije zelf in de hand. Als kandidaat-lidstaat heeft Turkije de verantwoordelijkheid de rechtsstaat hoog te houden. De recente ontwikkelingen roepen vragen op over het commitment van de regering aan belangrijke Europese waarden als scheiding der machten en fundamentele rechten en vrijheden. Dit vraagt om een scherpe dialoog met Turkije over de problemen en tekortkomingen, zonder echter uit het oog te verliezen dat Turkije op punten – langzaam maar zeker – ook voortgang boekt die een onomkeerbaar effect heeft op de Turkse samenleving. Het saldo van de afgelopen twaalf jaar is daarmee nog steeds positief, maar de ontwikkelingen van de laatste jaren nopen ontegenzeggelijk tot zorgen. In de dialoog die de EU met Turkije voert, moet – zonder aan de positieve ontwikkelingen voorbij te gaan – aandacht zijn voor deze zorgen, waarbij de EU optimaal gebruik zou moeten maken van de nieuwe Turkse EU-strategie die door de nieuwe Minister van EU Zaken Volkan Bozkir is gepresenteerd. Turkije laat daarin weer een sterkere gerichtheid op Europa doorklinken, met de EU als anker voor fundamentele hervormingen. Het kabinet ziet dit als bemoedigend, maar velt pas een definitief oordeel als Turkije ook daadwerkelijk daad bij woord voegt en uitvoering geeft aan de plannen om nieuw leven te blazen in het EU-hervormingsproces. Besprekingen over de modernisering van de EU-Turkije douane-unie en het verder verdiepen van het handelspotentieel zijn in ons eigen belang en worden positief beoordeeld, evenals het onderzoeken van de mogelijkheden voor nadere samenwerking op het gebied van energie.

Montenegro

De Commissie ziet voortgang in het toetredingsproces van Montenegro, maar is kritisch over het tempo van hervormingen. Tastbare resultaten zijn

nu nodig. De implementatie van de actieplannen is gestart en voor een aantal nieuwe sleutelposities in de rechterlijke macht en OM als gevolg van (grond)wetswijzigingen, zijn functionarissen verkozen en benoemd. De Commissie constateert dat de efficiëntie van de rechterlijke macht is verbeterd. Het wettelijk kader voor de bescherming van fundamentele rechten is versterkt, onder andere met de Ombudsmanwet. De Commissie signaleert echter ook vertraging op een aantal maatregelen, in het bijzonder op wetshervormingen en dan vooral waar het anti-corruptie betreft. Nieuwe wetgeving heeft nog niet tot concrete resultaten geleid. De Commissie stelt dat Montenegro onder meer met spoed een geschikte wet op financiering van politieke partijen moet aannemen en een geloofwaardig track-record moet opbouwen van onderzoek, vervolging en veroordeling in corruptiezaken. Ten aanzien van vrijheid van meningsuiting en media bestaan serieuze zorgen. De Commissie dringt erop aan dat Montenegro meer vaart zet achter onderzoeken naar gevallen van geweld tegen journalisten. Op het gebied van openbaar bestuurshervorming ziet de Commissie een noodzaak voor depolitisering en professionalisering van de ambtenarij. Ook dienen economische hervormingen te worden doorgevoerd en het ondernemingsklimaat te worden verbeterd. Net als vorig jaar slaat de Commissie in de ogen van het kabinet de juiste toon aan. Montenegro boekt vooruitgang, maar het blijft nog te vaak beperkt tot de ontwikkeling van beleidskaders en strategieën, en de aannahme van wetgeving. Het actieve onderzoek van de Montenegrijse autoriteiten naar de mogelijkheden voor een geregistreerd partnerschap voor mensen van hetzelfde geslacht en het gastlandschap voor het IDAHO Forum in 2015, zijn positieve ontwikkelingen. Het institutionele raamwerk voor corruptiebestrijding vordert gestaag. Daar staat tegenover dat de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad in de praktijk nog weinig vruchten afwerpt en dat voortgang vooralsnog beperkt blijft tot papier. Het kabinet is tevreden dat het parlement begin oktober eindelijk een nieuwe Hoofdaanklager benoemde, een positie die van centraal belang is voor de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Met deze benoeming is een belangrijk obstakel voor het opbouwen van een geloofwaardig track-record op dit terrein weggenomen. Het kabinet verwacht dan ook van Montenegro dat hier op korte termijn concrete resultaten zichtbaar worden. De mediasituatie is zorgelijk en deels een afspiegeling van de scherpe politieke tegenstellingen in het land. Deze kwestie dient met voorrang te worden behandeld in de onderhandelingen over hoofdstuk 23, rechterlijke macht en fundamentele rechten. Het kabinet heeft begrip voor het feit dat het kleine Montenegro, meer dan andere kandidaat-lidstaten, worstelt met een gebrek aan capaciteit. Tegelijkertijd is het ook evident dat dit niet het enige obstakel is. De Commissie benadrukt terecht dat sterk politiek commitment is vereist voor de noodzakelijke diepgaande en duurzame hervormingen ter versterking van de rechtsstaat. Het is aan Montenegro om door middel van vastberaden actie en concrete resultaten te laten zien dat het de transformatie van het land serieus ter hand neemt. Montenegro is het eerste land waarbij de nieuwe methodiek voor de rechtsstaatshoofdstukken wordt toegepast: vroeg open, laatst dicht. Voortgang ten aanzien van de rechtsstaat is bepalend voor het tempo van de onderhandelingen in het algemeen. Voortgang wordt daarbij niet alleen gemeten aan de hand van beleid en wetten, maar juist vooral van concrete resultaten en een track-record. Montenegro moet hier goed van doordrongen zijn. Het kabinet waardeert de waarschuwing die de Commissie afgeeft door te verwijzen naar de mogelijkheden die het onderhandelingsraamwerk biedt om in te grijpen wanneer deze voortgang uitblijft.

Servië

Bijna een jaar nadat de toetredingsonderhandelingen met Servië zijn gestart, oordeelt de Commissie gematigd positief over de voortgang die het land boekt. De Commissie ziet enige voortgang in hervorming van het openbaar bestuur en stelt dat het land belangrijke wetgeving aannam op het gebied van de rechterlijke macht. Er is een sterke politieke impuls om corruptie te bestrijden, wat zich uit in een aantal lopende onderzoeken. Tegelijkertijd wijst de Commissie erop dat voortdurende inspanningen nodig zijn om een effectieve en onafhankelijke rechterlijke macht te garanderen. Een aantal belangrijke wetten wacht nog op aanname zoals de wet op gratis rechtsbijstand en de wet op klokkenluiders. Corruptie blijft wijd verspreid. De Commissie benadrukt het belang van het opbouwen van een solide track-record van concrete resultaten in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Fundamentele rechten moeten ook in de praktijk gerespecteerd worden, ook voor de meest kwetsbare groepen. De Commissie uit zorgen over achteruitgang in de volledige uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Wijzend op het stevige mandaat dat de Servische regering kreeg van de kiezer roept de Commissie Servië op de gelegenheid aan te grijpen om hervormingen met kracht uit voeren, ook op economisch terrein. Ten aanzien van regionale samenwerking en de normalisering van betrekkingen met Kosovo dient Servië commitment te blijven tonen. De geboekte voortgang moet worden voortgezet om volledige implementatie van de afspraken in de dialoog te waarborgen. De Commissie roept Servië tevens op om de *alignment* met EU-verklaringen en Raadsbesluiten op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid te verbeteren.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Servië in de afgelopen periode goede voortgang heeft geboekt. Een goed aantal hervormingswetten zijn aangenomen, een nieuw coördinatieorgaan is opgericht om uitvoering te geven aan de anti-corruptiestrategie, er zijn stappen gezet om de ambtenarij verder te professionaliseren en depolitiseren en ook in de strijd tegen georganiseerde misdaad is voortgang gemaakt. De aanvaarding van een pakket mediawetten is een belangrijke stap, het komt nu aan op implementatie. De Servische regering verdient eveneens waardering voor het feit dat het dit jaar het vreedzame en veilige verloop van de Pride Parade in Belgrado mogelijk heeft gemaakt.

Tegelijkertijd zijn er zorgen die de Commissie terecht aanstipt. Het kabinet noemt in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting. Toenemende druk op de media leidt tot (zelf)censuur, de politieke banden in de media zijn groot, de professionaliteit is laag en er is geen traditie van onderzoeks-journalistiek. Het veelvuldig gebruik van spoedprocedures om wetten door het parlement te loodsen, brengt de rol van het parlement bij de toetsing van wetgeving en controle op de uitvoerende macht in het geding en beperkt de ruimte voor inspraak en breder maatschappelijk debat. In de normalisering van betrekkingen met Kosovo zou Servië volgens het kabinet nog meer kunnen doen om uitvoering te geven aan gemaakte afspraken. De uniformiteit van de rechtspraak blijft een punt van aandacht, net als het wegwerken van de aanzienlijke achterstanden in de behandeling van rechtszaken.

Macedonië

De Commissie concludeert dat het EU-toetredingsproces van Macedonië in een impasse verkeert. Het falen van de Raad om opvolging te geven aan de herhaalde aanbeveling van de Commissie betekent dat toetredingsonderhandelingen nog altijd niet zijn gestart. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat het falen van de regering om te leveren op een aantal hoofdzaken de duurzaamheid van hervormingen heeft aangetast, met evidente terugval op een aantal terreinen. De Commissie geeft aan

dat er voortgang is geboekt in hervorming van het openbaar bestuur, evenals in regionale en internationale politiesamenwerking. Over het algemeen blijft de mate van *alignment* met het EU-*acquis* hoog. De Commissie uit echter ernstige zorgen over toenemende politisering van staatsinstellingen en overheidscontrole over de media. Ook zijn er groeiende zorgen over selectieve rechtspraak. Recente politieke crises lieten zien dat partijbelangen prevaleren boven het nationale belang. De Commissie is zeer bezorgd over het niet-functioneren van de democratische instituties. De Commissie benadrukt dat het de verantwoordelijkheid is van zowel de regering als de oppositie ervoor te zorgen dat het politieke debat voornamelijk plaatsvindt in het parlement en bij te dragen aan het creëren van de omstandigheden voor zijn correct functioneren. De regering dient te verzekeren dat de oppositie de mogelijkheid heeft zijn democratisch controlefunctie uit te oefenen en de oppositie dient constructief deel te nemen in het democratische proces. De Commissie wijst erop dat het essentieel blijft dat de naamskwestie met Griekenland wordt opgelost. Het falen van de partijen om een compromis te sluiten na 19 jaar VN-bemiddeling, heeft een directe en negatieve uitwerking op de EU-aspiraties van het land. Resolute actie is vereist, evenals proactieve steun van EU-leiders, aldus de Commissie.

De Commissie stelt dat Macedonië – ondanks de betreurde stappen achterwaarts van het afgelopen jaar – gezien zijn uitgangspositie waarbij al in hoge mate van *alignment* met het EU *acquis* was bereikt, over het algemeen nog in voldoende mate voldoet aan de Kopenhagencriteria. In dat licht handhaaft de Commissie de aanbeveling toetredingsonderhandelingen te openen. De Commissie roept de Macedonische autoriteiten met klem op zichtbare en voortvarende actie te nemen om de zorgen over toegenomen politisering en groeiende tekortkomingen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en vrijheid van meningsuiting aan te pakken zodat de aanbeveling toetredingsonderhandelingen te openen kan worden gehandhaafd.

Het kabinet deelt de ernstige zorgen van de Commissie over de situatie in Macedonië. Ontwikkelingen ten aanzien van onafhankelijke rechtspraak, vrijheid van meningsuiting en media, corruptie, rechten van LHBT-personen en toenemende politieke en etnische spanningen, geven blijk van een negatieve trend. Het toetredingsproces zit in een onhoudbare impasse en het kabinet is zich bewust van de rol die het keer op keer uitblijven van een besluit van de Raad tot het openen van onderhandelingen hierin heeft gespeeld. De zorgen over de mogelijke gevolgen voor de stabiliteit van het land als deze impasse voortduurt, worden gedeeld door het kabinet. De naamskwestie moet met voorrang worden opgelost, maar zij mag tegelijkertijd geen excuus zijn om hervormingen te staken of zelfs op delen terug te draaien. Desondanks steunt het kabinet de aanbeveling onderhandelingen te openen, vanwege het algehele niveau van *alignment* van Macedonië. In dit specifieke geval zou juist een besluit tot het openen van onderhandelingen nieuw momentum kunnen genereren voor hervormingen en het vinden van een oplossing in de naamskwestie. Het kabinet is het echter geheel eens met de ferme waarschuwing die de Commissie in deze aanbeveling doet uitgaan. De aanbeveling evenals de Nederlandse steun hiervoor, hangt aan een zijden draadje. Macedonië dient de genoemde tekortkomingen nu daadkrachtig aan te pakken.

Albanië

Een half jaar nadat de Raad besloot Albanië de kandidaat-lidstatus toe te kennen, oordeelt de Commissie dat Albanië voortgang heeft geboekt, maar dat er nog een hoop werk te verrichten is. De Commissie ziet het verlenen van de status niet alleen als een erkenning van de voortgang, maar ook als een aanmoediging om het hervormingstempo op te voeren.

Albanië heeft in het afgelopen jaar verdere stappen gezet in de hervorming van de rechterlijke macht en politieke wil getoond om corruptie aan te pakken. Het juridische raamwerk is versterkt en ook de aanpak van georganiseerde misdaad laat een positieve trend zien. Daarnaast zijn volgens de Commissie enkele stappen genomen om juridische erkenning van de rechten van LHBT-personen te verbeteren. Desondanks blijft de Commissie kritisch. Zij concludeert dat er vele tekortkomingen resteren, in het bijzonder ten aanzien van de rechtsstaat. De Commissie noemt hierbij onder andere de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Albanië moet daadkrachtig optreden in de hervorming van het openbaar bestuur om het te professionaliseren en depolitiseren. De onafhankelijkheid, efficiëntie en verantwoording van de rechterlijke macht dient gewaarborgd te worden door verreikende hervormingen. De Commissie geeft tevens aan dat bescherming van mensenrechten, antidiscriminatiebeleid en handhaving van eigendomsrecht moeten worden versterkt. Albanië heeft nagelaten de problemen ten aanzien van vrijheid van meningsuiting en media aan te pakken. Eveneens is meer actie nodig op het gebied van economische hervormingen. De Commissie benadrukt dat het cruciaal is voor de duurzaamheid van hervormingen dat het proces hand in hand gaat met een constructieve en duurzame politieke dialoog tussen regering en oppositie en dat deze in het parlement gevoerd moet worden. Zowel de parlementaire meerderheid als de oppositie dragen hier een eigen verantwoordelijkheid. Het kabinet steunt de analyse van de Commissie. Albanië heeft in het afgelopen jaar goede voortgang geboekt, maar er is nog een lange weg te gaan. De zorgen van de Commissie over de blijvende uitdagingen ten aanzien van corruptie en georganiseerde misdaad, evenals over pluriformiteit en onafhankelijkheid van de media, worden gedeeld. Hervorming van het openbaar bestuur blijft een belangrijk punt van aandacht. De groeiende politieke polarisatie baart zorgen. Vooral vanwege de remmende invloed die deze confrontationele houding heeft op de voortgang van en het draagvlak voor prioritaire hervormingen, niet in de laatste plaats met betrekking tot de rechterlijke macht en de strijd tegen corruptie. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat Albanië nog zeer veel werk moet verzetten alvorens de opening van onderhandelingen in zicht zou kunnen komen.

Bosnië-Herzegovina

De Commissie stelt dat het Europese integratieproces van Bosnië-Herzegovina stilstaat. Naast een complexe institutionele structuur, is er bovenal sprake van een volledig gebrek aan collectieve politieke wil bij de leiders van het land om de voor het EU-traject noodzakelijke justitiële en sociaaleconomische hervormingen aan te pakken. Er komt niets terecht van de noodzakelijke versterking van justitiële instellingen, er is geen sprake van een werkelijke nationale aanpak van corruptie en ook de totstandkoming van wetgeving tegen witwassen zoals aanbevolen door de Raad van Europa stagneert. De wijdverbreide burgerprotesten begin 2014 tegen de slechte economische omstandigheden en de endemische corruptie onderstreepten volgens de Commissie de fragiliteit van de socio-economische situatie. Bosnië moet prioriteit geven aan het adresseren van de noden onder de bevolking, in het bijzonder het aanpakken van de zeer hoge jeugdwerkloosheid en het bijstaan van de slachtoffers van de overstromingen. Nog altijd zijn de autoriteiten niet in staat met één stem te spreken over EU-kwesties. Het gevolg hiervan was onder meer een substantiële reductie in IPA-financiering en een heroriëntering op assistentie die direct ten goede komt aan de bevolking. In relatie tot het Sejdic-Finci arrest van het EHRM dat nog altijd niet is uitgevoerd, oordeelt de Commissie dat de uitspraak wordt gebruikt voor bekrompen

partijpolitieke en etnische belangen en dat de oplossing wordt gekoppeld aan andere kwesties.

Nederland deelt het negatieve oordeel van de Commissie. Bosnië raakt verder achterop ten opzichte van de buurlanden. Het kabinet beschouwt de roep van de bevolking als een waarschuwing aan de politieke leiders om de disfunctionele politieke cultuur te doorbreken. Het is zaak dat zij de langetermijnbelangen van het land nu echt boven de persoonlijke, partijpolitieke en etnisch-nationalistische belangen stellen. De overstromingen die het noordoosten van het land dit jaar bij herhaling troffen, hebben op onthutsende wijze het gebrek aan besluitvaardigheid en bestuurlijke daadkracht van de autoriteiten zichtbaar gemaakt. Het kabinet steunt de nieuwe focus van de EU in reactie op de burgerprotesten, die zich vooral richt op het versterken van economisch bestuur en de rechtsstaat, in het bijzonder de strijd tegen corruptie. Ook de sterkere samenwerking met de internationale financiële instellingen wordt verwelkomd. Het kabinet steunt de oproep van de Commissie om, nu de uitkomsten van de verkiezingen bekend zijn, zo snel mogelijk een regering te vormen, op alle staatsniveaus. Het politiek leiderschap is het aan de Bosnische burgers verschuldigd het land te voorzien van een duidelijke richting. Het kabinet acht het van belang om na vorming van een nieuwe regering in EU-verband nader overleg te voeren over het beleid ten aanzien van Bosnië-Herzegovina.

Kosovo

De Commissie is van mening dat Kosovo het afgelopen jaar voorgang heeft geboekt. De afronding van onderhandelingen en parafering van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO), ziet de Commissie als een mijlpaal in Kosovo's Europese integratie. De uitvoering van deze overeenkomst zal een belangrijk kader geven voor verdere EU-gerelateerde hervormingen. Ook in de samenwerking met EULEX, de visumliberalisatiedialoog, het politieke besluit tot een nog op te richten speciale rechtbank (SITF), en de redelijk succesvol verlopen verkiezingen op 8 juni jl., ziet de Commissie positieve ontwikkelingen. Met betrekking tot de normalisatie van betrekkingen met Servië en de versterking van de rol van het parlement is eveneens voortgang gemaakt.

Belangrijke uitdagingen blijven volgens de Commissie bestaan ten aanzien van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, de hoge werkloosheid en hervorming en kwaliteit van het openbaar bestuur. De Commissie signaleert nog een gebrek aan visie ten aanzien van economische ontwikkeling. Ook geeft de Commissie aan zich zorgen te maken over de huidige politieke impasse in Kosovo. Door het uitblijven van de vorming van een nieuwe regering en het ontbreken van een functioneel parlement dreigt stagnatie op te treden in het hervormingsproces evenals in de politieke dialoog met Servië. Ook de noodzakelijke herziening van de overheidsbegroting voor 2015 komt in het nauw. Het is zaak dat er een einde komt aan de politieke en institutionele crises in het parlement en de veelvuldige boycotts van plenaire parlementaire sessies.

Het kabinet steunt de visie van de Commissie. Kosovo heeft goede stappen voorwaarts gezet, die nu niet door de politieke impasse in het geding moeten komen. Net als de Commissie roept Nederland de politieke leiders en partijen op hun verantwoordelijkheid te nemen en zo snel mogelijk de uitdagingen op te pakken die de Commissie identificeert, inclusief de implementatie van uitstaande kwesties in het kader van de dialoog met Servië. Het kabinet hoopt op een spoedige ondertekening van de SAO, die een nuttig instrument zal zijn voor nadere richtinggeving en sturing in het hervormingsproces.