
Vergaderjaar 2015–2016

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2015

Hierbij stuur ik u de appreciatie van het kabinet van het uitbreidingspakket 2015, dat de Europese Commissie op 10 november 2015 presenteerde.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Inleiding

Op 10 november 2015 presenteerde de Europese Commissie haar jaarlijkse uitbreidingspakket.¹ Naast een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid omvat het pakket voortgangsrapportages van alle kandidaat-lidstaten (Turkije, Montenegro, Servië, Macedonië en 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 gemaakt en de mate waarin deze landen op de lidmaatschapsverplichtingen zijn voorbereid. De brief bouwt voort op de conclusies van de Raad van 15 en 16 december 2014², evenals die van 21 april³ en 23 juni 2015⁴. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad op 15 december 2015 zal aannemen.

Deze appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissie-mededeling. 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-mededeling geeft adequaat uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006.

Uitbreidingsstrategie 2014–2019 en de belangrijkste uitdagingen

Waar in voorgaande jaren de overkoepelende mededeling de uitbreidingsstrategie voor het komende jaar uiteenzette, heeft de Europese Commissie er ditmaal voor gekozen een middellangetermijnstrategie te presenteren voor de resterende termijn van deze Commissie (2014–2019). De jaarlijkse mededelingen blijven: de Commissie zal deze gebruiken om de balans op te maken, aanbevelingen te doen en zo nodig de strategie bij te stellen. De Commissie bouwt voort op de in recente jaren ingeslagen weg. Uitgangspunt blijft, aldus de Commissie, dat het EU-uitbreidingsbeleid een investering is in vrede, veiligheid en stabiliteit in Europa. Het creëert kansen op het terrein van economie en handel, zowel in de EU als in de (potentiële) kandidaat-lidstaten en heeft een transformatieve werking, die het doorvoeren van democratische, politieke, economische en maatschappelijke hervormingen waarborgt. De Commissie houdt vast aan een toetredingsproces dat strikt en fair is, gebaseerd op conditionaliteit, vastgestelde criteria, lessen uit het verleden en het principe van eigen verdienste. Dit is cruciaal voor de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor het uitbreidingsbeleid en spoort de landen aan om verreikende hervormingen door te voeren. Het kabinet beschouwt deze uitgangspunten en aanpak als een weerspiegeling van het Nederlandse «strikt en fair» beleid. Nederland blijft geïnteresseerd aan dit proces en zal zich ook

¹ Zie voor het volledige pakket http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm.

² Zie <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=40802190979> en <http://register.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16991-2014-INIT/en/pdf>.

³ Zie <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21-conclusions-fyr-macedonia/>.

⁴ Zie <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/06/23-gac-conclusions-former-yugoslav-republic-macedonia/>.

bilateraal blijven inzetten om landen te ondersteunen in dit belangrijke hervormingstraject.

De Commissie benadrukt opnieuw dat de uitdagingen in de (potentiële) kandidaat-lidstaten zodanig zijn dat geen van deze landen voor 2020 zal kunnen toetreden. De belangrijkste uitdagingen die de Commissie signaleert, liggen op het vlak van de rechtsstaat en de fundamentele rechten, economisch bestuur en concurrentievermogen en openbaar bestuur. Het ontbreekt de rechterlijke macht aan onafhankelijkheid, efficiency en rekenschap. Er moet serieus werk worden gemaakt van de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie. In de praktijk blijven er tekortkomingen bij de implementatie van mensenrechten, vooral op het gebied van de vrijheid van meningsuiting. Het openbaar bestuur lijdt aan een hoog niveau van politisering en gebrek aan transparantie en het functioneren van de democratische instituties moet verbeterd worden. Daarom wordt onverkort vastgehouden aan de sterke focus op fundamentele hervormingen op deze terreinen in het uitbreidingsproces; dit is de kern van het uitbreidingsbeleid van de huidige Commissie.

De Commissie stelt daarnaast vast dat de landen in de Westelijke Balkan en Turkije ernstig getroffen worden door de huidige migratiecrisis. Het conflict in Syrië en Irak heeft een toename van migratiestromen in deze landen tot gevolg gehad. In Turkije worden meer dan twee miljoen Syrische vluchtelingen opgevangen. Sinds het begin van het jaar hebben landen als Servië en Macedonië te maken gehad met een doorstroom van meer dan 200.000 migranten, aldus de Commissie. Er is meer regionale samenwerking nodig om deze uitdaging het hoofd te bieden. Alleen dan kan geïdentificeerd worden welke mensen bescherming nodig hebben, kan de juiste steun worden gegeven, kunnen de buitengrenzen van de EU worden beschermd en criminele netwerken verantwoordelijk voor mensensmokkel worden ontmanteld. De Commissie wijst op de omvangrijke steun die de EU de betrokken landen biedt en geeft daarbij tevens aan dat de mogelijkheid wordt gezien om alle uitbreidingslanden op de lijst van veilige landen van herkomst te plaatsen. Ook Nederland ondersteunt migratieprojecten in de regio. Zo wordt via het Matra-programma ruim € 600.000,- besteed aan migratie gerelateerde projecten in Servië en Macedonië gericht op de capaciteitsopbouw op het gebied van asiel- en migratiebeleid, rechtsbijstand, psychologische hulp, mensenrechten en omgang met alleenreizende minderjarige vluchtelingen. Het kabinet onderkent dat het van cruciaal belang is dat de EU samenwerkt met derde landen om goede opvang in de regio en de effectieve aanpak van illegale migratie mogelijk te maken.

Voortgezette focus op fundamentele hervormingen

De Commissie houdt terecht vast aan het beleid om in het uitbreidingsproces te focussen op fundamentele hervormingen op politiek, economisch en institutioneel terrein. Deze zijn nauw met elkaar verweven en versterken elkaar over en weer. Een goed functionerende rechtsstaat en economische ontwikkeling zijn twee kanten van dezelfde munt: rechtszekerheid is essentieel voor een goed investeringsklimaat en draagt bij aan economische ontwikkeling en concurrerend vermogen. Omgekeerd hebben economische integratie en hervormingen een positief effect op de stabiliteit in een land. Het uitbreidingsproces moet deze synergie verder versterken. Het kabinet juicht toe dat de Commissie ook dit jaar in de landenrapportages opnieuw veel aandacht aan deze onderwerpen besteedt.

De rechtsstaat is een van de grondslagen van de EU en blijft centraal staan in het toetredingsproces. Voor de meeste toetredingslanden vormt

versterking van de rechtsstaat in meer of mindere mate een uitdaging, in het bijzonder het goed functioneren en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de effectieve aanpak van georganiseerde misdaad en corruptie. Er is het afgelopen jaar in bijvoorbeeld Montenegro vooruitgang geboekt bij het aannemen van wet- en regelgeving en het verbeteren van de institutionele structuren. Het komt nu aan op duurzame implementatie. In Turkije en Macedonië daarentegen stond de rechtsstaat het afgelopen jaar onder druk. Het kabinet deelt deze analyse en hecht net als de Commissie veel belang aan de in 2012 ingevoerde methodiek t.a.v. de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24 (vroeg openen, laat sluiten, bepalend voor gehele proces), zodat landen concrete resultaten kunnen laten zien voordat zij tot de EU toetreden: het opbouwen van het befaamde «trackrecord». Op alle Nederlandse ambassades in de Westelijke Balkan zijn rechtsstaatexperts werkzaam. Dankzij dit rechtsstaatnetwerk kan Nederland met kennis en expertise bijdragen aan het verbeteren van de rechtsstaat in deze landen. De Commissie vraagt verder terecht aandacht voor het ontwikkelen van strategieën voor de aanpak van radicalisering en «foreign terrorist fighters» in de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Daarvoor is politieke steun en samenwerking met religieuze leiders, sociale werkers, het onderwijssysteem en jeugdorganisaties essentieel.

Ook de fundamentele rechten zijn en blijven kernwaarden van de Europese Unie en in het toetredingsproces. Alhoewel de wettelijke kaders grotendeels op orde zijn, laat de praktijk veel te wensen over. Met het kabinet signaleert de Commissie dat de zorgwekkende neergaande trend die in 2014 in een aantal landen werd geconstateerd op het gebied van vrijheid van meningsuiting en de media, zich het afgelopen jaar heeft voortgezet. In de Westelijke Balkan is sprake van politieke inmenging in publieke omroepen, intimidatie van journalisten en beperkte zelfregulering. In Turkije hebben wetswijzigingen en strafrechtelijke vervolgingen voor belediging van politici onafhankelijke mediareportage ontmoedigd, aldus de Commissie. Ten aanzien van de rechten van minderheden en kwetsbare groepen als vrouwen, kinderen en LHBTI-personen waardeert het kabinet de sterke inzet van de Commissie. Er worden in de regio goede stappen gezet, maar verder werk is nodig ten aanzien van een robuust institutioneel kader voor de bescherming van fundamentele rechten, een proactief beleid van «zero tolerance» tegen aanzetten tot haat, discriminatie, geweld en intimidatie en betere toegang tot justitiële instellingen. Nederland zet zich hier ook sterk voor in, bijvoorbeeld door middel van projecten. Zo steunt de ambassade in Skopje een project dat de capaciteit van de LHBTI-gemeenschap in vier steden in Macedonië versterkt en dat de bevolking van die steden sensitiviseert voor de behoeften van LHBTI-personen en de discriminatie die zij ondervinden.

De Commissie stelt vast dat alle (potentiële) kandidaat-lidstaten uitdagingen kennen op het gebied van economische ontwikkeling en concurrentievermogen. Alhoewel er sprake is van macro-economische stabiliteit en een economische groei van 2,5% in de Westelijke Balkan, blijft fiscale consolidatie een probleem en groeit de werkgelegenheid onvoldoende mee. Met name onder jongeren en vrouwen is de werkloosheid in deze regio hoog. In Turkije groeide de economie in 2014 met 2,9%, maar de lira is verzwakt en het tekort op de betalingsbalans is nog steeds 6% als gevolg van een gedaalde binnenlandse vraag en lagere energieprijzen. De Commissie deelt de visie van het kabinet dat het toetredingsproces er ook op gericht moet zijn de landen economisch voor te bereiden op lidmaatschap. Begin 2015 hebben de betrokken landen voor het eerst economische hervormingsprogramma's ingediend bij de Commissie. De Commissie bouwt hiermee voort op de ervaring van de EU-lidstaten in het Europese Semester. De hervormingsprogramma's bevatten plannen voor

macro-economisch en fiscaal beleid voor de middellange termijn, en – in het geval van de Westelijke Balkan – voor structurele hervormingen. In mei deden de EU Ministers van Financiën op basis van deze hervormingsprogramma's aanbevelingen voor hervormingen die lange termijn-groei en het concurrentievermogen moeten stimuleren. Deze exercitie zal voortaan elk jaar worden herhaald. Volgend jaar zal er meer aandacht aan werkgelegenheid en sociale uitdagingen worden besteed. Voor Turkije heeft de Commissie een impact assessment gelanceerd ter onderbouwing van het onderhandelingsmandaat voor de modernisering en verlenging van de douaneunie tussen de EU en Turkije. Er zal een economische dialoog worden opgezet, aangevuld met een EU-Turks bedrijvenforum en een energiedialoog. Het kabinet onderschrijft het belang van economische ontwikkeling en concurrentievermogen, mede in verband met het verminderen van de migratiedruk uit de betrokken landen, en zal een actieve rol blijven spelen in de besluitvorming over de hervormingsprogramma's. De Commissie geeft aan dat in de loop van toetredingsonderhandelingen ook de eventuele behoefte aan transitimaatregelen en/of een waarborgmechanisme ten aanzien van vrij verkeer van werknemers zal worden geadresseerd.

Ook zet deze Commissie onverminderd in op verbetering van de democratische instituties en openbaar bestuur. Het kabinet steunt deze inzet. De democratische instellingen zijn zwak in een aantal van de (potentiële) kandidaat-lidstaten. In Macedonië, Albanië en Kosovo werd het parlement het afgelopen jaar een aantal keren geboycot, en in Kosovo en Montenegro waren leden van de oppositie betrokken bij geweldsincidenten tegen de overheid. Er wordt te veel gebruik gemaakt van spoedprocedures voor besluitvorming wat democratisch draagvlak ondermijnt, en belanghebbenden en experts worden te weinig geconsulteerd. Hervorming van het openbaar bestuur is noodzakelijk; het ambtenarenapparaat moet worden geprofessionaliseerd en gedepolitiseerd. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat een goed functionerend bestuursapparaat noodzakelijk is voor democratisch bestuur en een directe impact heeft op het vermogen van de overheid om openbare diensten te verlenen, corruptie aan te pakken en concurrentie en groei te bevorderen. Nederland financiert in dit verband samen met de Commissie een regionaal project om het openbaar bestuur in de Westelijke Balkan te versterken. Ook moeten de betrokken landen zorgen voor een goede taakverdeling tussen centrale, regionale en lokale overheden en moeten burgers actief bij beleidsvorming worden betrokken.

Regionale samenwerking

Speerpunt voor deze Commissie is de zogenaamde connectiviteit in de Westelijke Balkan. Het gaat dan om het verbeteren van fysieke en sociale verbindingen in deze regio. Dit moet de relaties tussen landen onderling en met de Europese Unie bevorderen. Daarvoor zijn investeringen in de infrastructuur nodig en moeten maatregelen worden genomen om markten te openen, barrières te verwijderen en een transparante regelgeving te creëren. Het kabinet steunt deze inzet. Connectiviteit helpt immers om banen en kansen voor het bedrijfsleven te creëren en helpt bruggen te bouwen in een regio die nog maar twee decennia geleden verscheurd werd door oorlog. Zowel het zogenaamde Berlijn proces als het Westelijke Balkan Zes format zijn instrumenteel gebleken in het verder brengen van de connectiviteitsagenda; er zitten nu diverse transnationale transport- en energieprojecten in de pijplijn. De landen in de Westelijke Balkan hebben nationale investeringscomités opgericht die de komende periode verantwoordelijk moeten worden voor het plannen van en prioriteiten stellen voor projecten. De Commissie spreekt waardering uit voor lokale initiatieven voor jeugd en onderwijs, marktintegratie en de

digitale agenda en zal deze blijven ondersteunen, o.a. via het instrument voor pre-accessiesteun (IPA).

Het kabinet onderschrijft dat goed nabuurschap en regionale samenwerking een belangrijk element vormen in het uitbreidingstraject. Tot tevredenheid van het kabinet is er het afgelopen jaar goede voortgang geboekt in het normaliseringsproces tussen Servië en Kosovo. In februari werd een akkoord bereikt over de rechterlijke macht en in augustus werden afspraken gemaakt over vier belangrijke kwesties (Associatie van Servische gemeenten, telecom, energie en de Mitrovica brug). Er is evenwel nog een lange weg te gaan en het is niet meer dan normaal dat dit proces met vallen en opstaan zal gaan. In het kader van het uitbreidingsproces van beide landen is het echter van belang dat zij onverminderd gecommitteerd blijven aan de onderlinge dialoog en snel opvolging geven aan de gemaakte afspraken. De Hoge Vertegenwoordiger speelt daarbij een belangrijke faciliterende rol. Met de Commissie verwelkomt het kabinet verder de Turkse steun voor hervatting van de door de VN geleide gesprekken inzake Cyprus. Er moet nu snel progressie worden gemaakt in deze besprekingen. De Commissie benadrukt in dit kader terecht het belang van de volledige implementatie door Turkije van het Aanvullende Protocol bij de Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije naar aanleiding van de uitbreiding van de EU (het zogeheten Ankara Protocol).

Landenrapportages

Het uitbreidingspakket kent dit jaar een nieuwe systematiek⁵: de landenrapporten zijn korter en politieker en leggen meer nadruk op wat landen nog moeten doen. Daarbij is tevens betere vergelijking tussen de landen mogelijk door harmonisatie van verslaglegging. De Commissie hanteert nu vijf schalen voor zowel de voortgang⁶ in het afgelopen jaar, als de mate waarin een land is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen⁷. Aan de hand van de volgende tien prioritaire thema's wordt aangegeven waar het land staat in het toetredingstraject: rechterlijke macht, strijd tegen corruptie, strijd tegen georganiseerde misdaad, vrijheid van meningsuiting en hervorming van het openbaar bestuur (samen de zogenaamde politieke criteria); markteconomie en concurrentievermogen (de economische criteria); en openbare aanbestedingen, statistiek en financiële controle (toenadering tot EU-standaarden). Hierbij geeft de Commissie ook meer sturing dan voorheen het geval was, door voor ieder land per hoofdstuk drie duidelijke aanbevelingen te geven voor het hervormingsproces in de komende periode. Het kabinet verwelkomt de toegenomen helderheid en transparantie van de landenrapporten, zowel voor wat betreft de mate waarin voldaan wordt aan de criteria als de toegenomen duidelijkheid over de benodigde vervolgstappen. Daarmee is het voor belanghebbenden zoals overheden, parlementen, onafhankelijke instellingen, burgers en maatschappelijk middenveld makkelijker om toezicht te houden op de hervormingen. De prioritaire thema's zijn in lijn met de Nederlandse visie: grote nadruk op rechtsstaat, economie en bestuur. Dit zijn de drie zaken die een land op orde moet hebben, wil het zich geloofwaardig voorbereiden op toetreding tot de Europese Unie.

⁵ Voor nadere uitleg over de nieuwe systematiek zie annex 2 van de uitbreidingsstrategie.

⁶ De vijf schalen voor de voortgang zijn: achteruitgang, geen voortgang, enige voortgang, goede voortgang, zeer goede voortgang.

⁷ De vijf schalen voor de mate van voorbereiding zijn: beginfase, enigszins voorbereid, redelijk voorbereid, goed voorbereid en op orde.

Net als afgelopen jaar constateert de Commissie dat Turkije een strategische partner is en blijft. De EU heeft immers substantiële economische banden met Turkije, maar ook op het gebied van buitenlands beleid en veiligheidssamenwerking zijn er gedeelde belangen, vooral in de strijd tegen ISIS. Het land speelt een voorname rol in de vluchtelingencrisis en blijft omvangrijke humanitaire hulp en ondersteuning bieden aan een meer dan 2 miljoen Syrische vluchtelingen. Dialoog, samenwerking en partnerschap tussen de EU en Turkije op het gebied van migratie is essentieel. De Commissie vermeldt in dit kader het EU-Turkije actieplan over een gezamenlijke aanpak van migratie. Dit actieplan werd tijdens de EU-Turkije Top van 29 november 2015 in werking gesteld. De Kamer werd bij brieven van 27 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1028), 24 november 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1053) en 1 december 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1063) over het actieplan en de EU-Turkije Top geïnformeerd. Succesvolle uitvoering van dit actieplan zal bijdragen aan het versneld vervullen door Turkije van de voorwaarden uit de *«Roadmap towards a visa-free regime with Turkey»* en volledige toepassing van de EU-Turkije terug- en overnameovereenkomst, aldus de Commissie. De Commissie zal in het voorjaar van 2016 de voortgang in de implementatie van de *«Roadmap»* beoordelen in een voortgangsrapportage. Zoals gemeld in de Kamerbrief van 1 december, werd tijdens de EU-Turkije Top van 29 november jl. overeengekomen dat de EU-Turkije terug- en overnameovereenkomst in juni 2016 volledig in werking zal treden. Indien Turkije aan alle voorwaarden van het Actieplan voldoet, inclusief de inwerkingtreding van de terug- en overnameovereenkomst, dan zou de Commissie in het najaar van 2016, tegelijkertijd met het derde voortgangsrapport, een voorstel aan de Raad kunnen doen om Turkije toe te voegen aan de lijst van landen wiens burgers zonder visum naar het Schengengebied kunnen reizen. Op economisch vlak komt Turkije goed mee. Turkije heeft zijn markteconomie goed op orde, al noemt de Commissie ook een aantal onevenwichtigheden die moeten worden aangepakt, zoals het tekort op de betalingsbalans, inflatie, een structureel overheidstekort en de werkloosheid. Qua concurrentiekracht is Turkije ook goed voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen volgens de Commissie. Turkije doet het verder goed op gebieden als vennootschapsrecht, financiële diensten, trans-Europese netwerken en wetenschap en onderzoek. Goed voorbereid is Turkije eveneens ten aanzien van het vrij verkeer van goederen, intellectuele eigendom, ondernemings- en industriebeleid, de douane unie, externe relaties en financiële controle. Maar daar waar Turkije het op veel technisch-economische dossiers goed doet, is de Commissie buitengewoon kritisch over de ontwikkelingen ten aanzien van de rechterlijke macht en fundamentele rechten. De Commissie constateert significante tekortkomingen. Rechters en openbare aanklagers staan onder sterke politieke druk. Turkije is enigszins voorbereid op het gebied van corruptiebestrijding en aanpak van georganiseerde misdaad, maar er moet meer gebeuren. De Turkse Grondwet garandeert de bescherming van mensenrechten, maar er is sprake van aanzienlijke tekortkomingen bij de implementatie. Ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering is er volgens de Commissie zelfs sprake van significante achteruitgang. Het binnenlandse veiligheidspakket kent te ruime bevoegdheden toe aan wetshandhavers en is in strijd met het in maart 2014 aangenomen Turkse actieplan over het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Strafzaken tegen journalisten, schrijvers en sociale media gebruikers zijn een serieus punt van zorg. De amendementen van de internetwetgeving betekenen een toename van de bevoegdheden van de overheid om zonder rechterlijk bevel en op te ruime gronden «content» te blokkeren en zijn een stap terug ten opzichte van Europese standaarden. Ook uit de

Commissie zorgen over het tot stilstand komen van het Koerdisch vredesproces. Daar staan (gematigd) positieve ontwikkelingen tegenover. Het maatschappelijk middenveld bleef actief, groeit in aantal en blijft betrokken bij veel aspecten van het openbare leven. Positief is ook de Turkse steun voor het hervatten van de door de VN geleide besprekingen inzake Cyprus. Desondanks zijn de relaties met de Republiek Cyprus nog niet genormaliseerd en ook voert Turkije het Additioneel Protocol nog niet uit. De Commissie roept Turkije opnieuw op hier snel werk van te maken. Tot die tijd blijven de Raadsconclusies van 11 december 2006, die de opening van acht hoofdstukken in de EU-toetredingsonderhandelingen blokkeren en het voorlopig sluiten van welk hoofdstuk dan ook uitsluiten, onverminderd van kracht. De Commissie roept Turkije verder op de rechtsstaatshervormingen nieuw leven in te blazen en het Koerdisch vredesproces onmiddellijk te hervatten. De Commissie gaat ook in op de wens van de Europese Raad om het uitbreidingsproces met nieuwe energie tegemoet te treden. Zoals gemeld in de Kamerbrief over de EU-Turkije Top van 29 november 2015, zal op 14 december a.s. hoofdstuk 17 (economisch en monetair beleid) worden geopend. Zie ook de Kamerbrief van 26 november 2015 over het openen van onderhandelingen met Turkije over hoofdstuk 17. Naast het reeds gepresenteerde voorbereidende document voor hoofdstuk 31 (gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid), is de Commissie van plan in het voorjaar van 2016 ook voorbereidende documenten voor de hoofdstukken 15 (energie), 26 (onderwijs en cultuur) en de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24 voor te bereiden. Op al deze hoofdstukken liggen echter bilaterale blokkades van Cyprus en deels Griekenland. Daarmee is voortgang op deze dossiers vooralsnog niet waarschijnlijk.

Het kabinet deelt de kritische analyse van de Commissie. Turkije en de EU hebben elkaar over en weer nodig op veiligheids-, buitenlands-politiek en economisch terrein. Turkije is een belangrijke partner voor Europa, maar het land staat op een belangrijk aantal vlakken nog ver van de Europese standaarden. Nederland maakt zich net als de Commissie zorgen over het tot stilstand komen van het Koerdisch vredesproces, de teruggang op het gebied van de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting en van vergadering en de afnemende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De verkiezingen van 7 juni en 1 november jl. zijn vrij verlopen, maar er waren zorgen over de ongelijke toegang tot de media, de tekortschietende regelgeving rond campagnefinanciering en de actieve, onconstitutionele rol van de president tijdens de campagne. Daar staan positieve ontwikkelingen tegenover. Turkije heeft in het kader van de strijd tegen IS de aanpak van terrorismefinanciering verbeterd. Turkije toont zich bereid om met de EU samen te werken op het belangrijke migratiedossier. In de dialoog over terug- en overname en visumliberalisatie is sprake van een nieuw momentum. Positief is ook de implementatie van de wet over buitenlanders en internationale bescherming. Hiermee zijn de eerste stappen gezet naar een gepaste bescherming van asielzoekers. Het Constitutionele Hof weet zijn rol als hoeder van het recht in een aantal gevallen nog goed te vervullen. Nederland verwelkomt eveneens de positieve opstelling van Turkije ten aanzien van de gesprekken over Cyprus. En van alle kandidaat-lidstaten is Turkije het verst gevorderd ten aanzien van de economische criteria. Het kabinet 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. Het gaat hier om een onderhandelingsproces met een open einde. De uitkomst staat niet op voorhand vast. Nederland blijft geëngageerd aan het afgesproken lidmaatschapsperspectief voor Turkije, mits aan alle gestelde voorwaarden wordt voldaan. Daarbij is voor elke stap in het uitbreidingsproces instemming van de Raad met unanimiteit vereist. Op zestien hoofdstukken liggen momenteel blokkades,

van de Raad of bilateraal. Mochten naast hoofdstuk 17 ook andere hoofdstukken kunnen worden geopend, dan zet Nederland conform de Kamerbrief uit maart 2014 [Kamerstuk 23 987, nr. 143] in op behandeling van de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24. Deze hoofdstukken vormen het belangrijkste kader om op structurele wijze hervormingen van de rechtsstaat in Turkije aan te kaarten en te bevorderen. Ook op deze hoofdstukken ligt overigens een unilaterale (Cypriotische) blokkade. 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 nadere samenwerking op het gebied van energie.

Montenegro

De Commissie constateert dat Montenegro voortgang heeft gemaakt. Er zijn het afgelopen jaar acht nieuwe hoofdstukken geopend. Ook is er veel werk verricht om te voldoen aan de openingsvoorwaarden voor diverse andere hoofdstukken. De Commissie constateert dat Montenegro enigszins tot redelijk is voorbereid ten aanzien van de politieke criteria. Het komende jaar zal Montenegro verder aan de slag moeten met het vervullen van de tussentijdse voorwaarden van de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24. Montenegro moet nu snel resultaten laten zien, vooral ook in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie is van mening dat de nieuwe verkiezingswet volledig geïmplementeerd moet worden en dat er een constructieve dialoog in het parlement zou moeten plaatsvinden. Daarnaast is implementatie van wetgeving op het gebied van de rechterlijke macht en de fundamentele rechten van belang. Montenegro is redelijk gevorderd ten aanzien van de economische criteria. Montenegro moet zijn staatsschuld verkleinen en het concurrentievermogen voor industriële en landbouwproducten verbeteren. De Commissie voorziet dat Montenegro het komende jaar een flinke kluif zal krijgen aan het vervullen van de openingsvoorwaarden inzake mededinging, milieu en klimaatverandering. Montenegro heeft redelijke tot goede voortgang getoond in de toenadering tot EU-standaarden. Montenegro speelt een constructieve rol in de regionale samenwerking en verdient complimenten voor de wijze waarop met wederzijds goedkeuren grensconflicten met Bosnië-Herzegovina en Kosovo werden opgelost.

Het kabinet herkent het beeld dat de Commissie schetst. Montenegro werkt hard aan de hervormingsagenda. Van alle kandidaat-lidstaten is Montenegro het verst in de voorbereidingen op de lidmaatschapsverplichtingen. Nederland waardeert het wetgevende werk van het afgelopen jaar. Zo heeft Montenegro op grond van de grondwetswijzigingen van 2013 belangrijke systeemwetten aangenomen die de wettelijke voorwaarden hebben geschapen voor verbeteringen van de onafhankelijkheid, professionaliteit, effectiviteit en efficiency van de rechterlijke macht. Nu komt het aan op implementatie. Het verbeteren van de operationele onafhankelijkheid van instellingen zoals de speciale aanklager en de ombudsman is van belang. Naast het opbouwen van een «track record» in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, zou bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de mediavrijheid. De gebrekkige onafhankelijkheid van de media en intimidatie van journalisten blijven een punt van zorg. Montenegro zal concreet moeten investeren in het verbeteren van het mediaklimaat, dat te lijden heeft onder polarisatie, financiële afhankelijkheid van de media en een gebrek aan ethische en kwalitatieve standaarden. Nederland heeft waardering voor de inspanningen van de Montenegrijnse regering om de rechten van LHBTI-personen te garanderen, wat onder meer heeft geleid tot een succesvolle «Pride Parade» in 2014 en de conferentie op de internationale dag tegen homofobie, bifobie

en transfobie (IDAHO) in 2015. Vanwege demonstraties in Podgorica kon de Pride 2015 vooralsnog niet doorgaan. De intentie is echter deze nog wel dit jaar te laten plaatsvinden. Economisch staat Montenegro, ondanks de aantrekkende economie, nog voor een aantal grote uitdagingen zoals het terugdringen van de werkloosheid, aanscherping van de uitvoering van de belastingwetgeving en het creëren van een gezond ondernemers- en investeringsklimaat.

Servië

De Commissie stelt dat Servië het afgelopen jaar een ambitieuze politieke en economische hervormingsagenda heeft geïmplementeerd. Servië heeft flinke stappen vooruit gezet met de aanname van actieplannen voor de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24. Servië nam op constructieve wijze deel aan regionale initiatieven en werkte aan het verbeteren van zijn bilaterale relaties. Zo nam de Servische premier deel aan de herdenking van de genocide in Srebrenica. In het normaliseringsproces met Kosovo was er goede voortgang dankzij het sluiten van een aantal overeenkomsten. Servië toont zich een constructieve partner in de aanpak van de migratiecrisis. De Commissie stelt dat Servië enigszins is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van de politieke criteria. Alleen op het terrein van de vrijheid van meningsuiting is het afgelopen jaar geen voortgang geboekt. Servië moet tevens een «track record» opbouwen voor wat betreft de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad. Terwijl de manier waarop belanghebbenden betrokken worden bij besluitvormingsprocessen enigszins is verbeterd, blijft overmatig gebruik van spoedprocedures in het parlement zorgelijk. Servië is redelijk voorbereid ten aanzien van de economische criteria. Er is goede voortgang gemaakt bij een aantal beleidszwaktes zoals vermindering van het begrotingstekort en de werkloosheid en het beperken van de inflatie. Servië moet zich de komende periode inzetten voor de herstructurering van staatsbedrijven. Ook het onderwijssysteem en de infrastructuur moeten verbeterd worden om het concurrentievermogen te stimuleren. Servië heeft goede voortgang getoond in de toenadering tot EU-standaarden. De Commissie acht het wenselijk dat spoedig de eerste hoofdstukken geopend worden.

Het kabinet kan zich goed vinden in deze analyse. Servië heeft werk gemaakt van wetten die de rechtsstaat versterken, bijvoorbeeld door aanname van een wet ter bescherming van klokkenluiders en een wet op mediatie. De volgende stap is goede implementatie. Het is belangrijk dat Servië doorpakt bij de ingezette verbetering van de toegankelijkheid, efficiency, professionaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Dit geldt ook voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van instellingen zoals de ombudsman en de aanklager voor oorlogsmisdaden. Het kabinet is tevreden dat de samenwerking met Bosnië-Herzegovina op het gebied van berechting van oorlogsmisdadigers met Nederlandse financiële steun concreet verbeterd is. Het kabinet maakt zich zorgen over de media-vrijheid en de vrijheid van meningsuiting, die onder druk staat door (zelf)censuur, gebrek aan kwalitatieve onderzoeksjournalistiek en *tabloidization*. Servië zal meer moeten doen om journalistieke onafhankelijkheid te garanderen en verschillende vormen van druk op de media tegen te gaan. Volledige implementatie van de in 2014 aangenomen mediawetten kan daar een goede bijdrage aan leveren. Er is waardering voor de wijze waarop de Servische autoriteiten kleine stapjes vooruit weten te zetten bij de acceptatie en non-discriminatie van LHBTI-personen, zoals doorgang van een succesvolle «Pride Parade» in september jl. Servië kan op dit gebied nog verdere stappen nemen door de discriminerende inhoud in schoolboeken aan te pakken en adequaat haatmisdaden te vervolgen. Stabiliteit van de overheidsfinanciën,

hervorming van de overheidssector en verbetering van het ondernemingsklimaat laten kleine stapjes vooruit zien. In de landbouwsector moet werk worden gemaakt van verdere harmonisatie en implementatie van EU wet- en regelgeving op het vlak van productiestandaarden en voedselveiligheid. Versterking van het concurrentievermogen in de land- en tuinbouw blijft van groot belang.

Macedonië

De impasse in het toetredingsproces van Macedonië duurt voort. Macedonië heeft weliswaar nog steeds een goed niveau van *alignment* met het EU acquis. Zo is Macedonië volgens de Commissie enigszins tot redelijk voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van de politieke criteria, is het land redelijk tot goed voorbereid ten aanzien van de economische criteria en is Macedonië redelijk voorbereid ten aanzien van de EU-standaarden. Tegelijkertijd zijn er ernstige zorgen. Met name ten aanzien van de rechtsstaat was er sprake van stilstand en zelfs achteruitgang (rechterlijke macht en vrijheid van meningsuiting). Het afgelopen jaar werd gekenmerkt door een diepe politieke crisis, waarbij de parlementaire boycot van de oppositie voortduurde en de onthulling van onderschepte communicatie van de regering de crisis verder verdiepte. Deze communicatie suggereert systematische schending van fundamentele rechten, corruptie en inmenging in de rechterlijke macht, media en verkiezingen. De Commissie concludeert dat deze ontwikkelingen blijk geven van de negatieve trend die de afgelopen jaren in de voortgangsrapportages is gesignaleerd. Daar komt bovenop dat migratiestromen het afgelopen jaar zijn toegenomen, waardoor het asiel- en migratiebeleid onder druk is komen te staan. De Commissie waarschuwt verder voor de voortdurende fragiele interetnische relaties en benadrukt in dat kader het belang van een snelle afronding van de kwalitatieve evaluatie van het Ohrid raamwerk, het vredesakkoord dat in 2001 gesloten werd tussen de Macedonië en de Albanese rebellen. Ook de naamkwestie moet snel worden opgelost. Onder bemiddeling van de Commissie en enkele leden van het Europees Parlement bereikten de regering en de belangrijkste oppositiepartijen afgelopen zomer een politiek compromis, waarop de oppositie terugkeerde in het parlement. Ook deed de Commissie aanbevelingen voor belangrijke hervormingsprioriteiten, met name op het gebied van de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, extern toezicht door onafhankelijke instanties, vrije en eerlijke verkiezingen en de onafhankelijkheid van de media.⁸ Er is een start gemaakt met de implementatie daarvan, maar er moet nog veel werk worden verzet. Op basis van de tot op heden geboekte voortgang herhaalt de Commissie de aanbeveling om de onderhandelingen met Macedonië te openen, maar maakt zij deze voorwaardelijk aan voortdurende implementatie van het politiek akkoord en substantiële voortgang in de implementatie van de urgente hervormingsprioriteiten. De Commissie zal hierop na de verkiezingen, in het voorjaar van 2016, terugkomen.

Het kabinet deelt de ernstige zorgen van de Commissie over de situatie in Macedonië en is het daarom volledig eens met de ferme waarschuwing van de Commissie. Het kabinet is van mening dat de politieke crisis zijn oorzaak vindt in structurele tekortkomingen in de democratie en de rechtsstaat, die het afgelopen jaar verder verergerd zijn. Het kabinet maakt zich zorgen over de negatieve trend ten aanzien van onafhankelijke rechtspraak, vrijheid van meningsuiting en media, corruptie, rechten van LHBTI-personen en gebrek aan fundamentele vrijheden. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de interetnische relaties fragiel zijn en

⁸ Zie http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf.

financiert daarom een evaluatie van het Ohrid raamwerk door het EIP. Het toetredingsproces zit in een voortdurende impasse. De naamkwestie moet met voorrang worden opgelost, maar zij mag tegelijkertijd geen excuus zijn om hervormingen te staken of zelfs deels terug te draaien. Het kabinet is van mening dat er op dit moment geen sprake kan zijn van het openen van onderhandelingen. Het kabinet ziet evenwel het voordeel van een voorwaardelijke aanbeveling om onderhandelingen te openen, waarop de Commissie mogelijk in het voorjaar van 2016 terug zal komen, als positieve incentive voor spoedige en daadkrachtige uitvoering van het politieke akkoord en de urgente hervormingsprioriteiten. Dit zou nieuw momentum kunnen genereren voor deze hervormingen en het plaatsvinden van vrije en eerlijke verkiezingen. Nederland zal de implementatie van de politieke afspraken en het hervormingsproces, evenals het verloop van de verkiezingen op de voet volgen. Nederland is tevens voornemens waarnemers te leveren voor de verkiezingswaarnemingsmissie van ODIHR. Macedonië zal significante vooruitgang moeten laten zien ten aanzien van al deze elementen, wil het de voorwaarden voor een positieve aanbeveling vervullen.

Albanië

De Commissie constateert dat Albanië het afgelopen jaar progressie heeft geboekt. Albanië moet dit hervormingstempo aanhouden, want er is nog veel werk te verrichten. Positieve stappen om de zes maanden durende parlementaire boycot te beëindigen ten spijt, moet Albanië meer doen om de verdeeldheid in de politiek aan te pakken en een constructieve dialoog tussen partijen te bevorderen. Ondanks enige hervormingen in het openbaar bestuur, zoals het aannemen van een nieuw Wetboek voor administratieve procedures, zijn verdere inspanningen nodig. De Commissie is vooral kritisch over het rechtssysteem, dat nog in de beginfase van voorbereiding op EU-toetreding verkeert. Aanzienlijke tekortkomingen blijven bestaan, vooral ten aanzien van de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht van rechters en aanklagers. Albanië is enigszins voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad. Een nieuwe strategie en actieplan voor corruptiebestrijding zijn aangenomen en de strijd tegen de cannabiscultuur werd opgevoerd. Corruptie blijft echter wijdverbreid en meer inspanning is nodig om echte voortgang te maken. Ook daadwerkelijke uitvoering van de relevante mensenrechtenwetgeving is onvoldoende. Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting is Albanië enigszins voorbereid, maar ook hier geldt dat betere uitvoering essentieel is. De handhaving van eigendomsrechten moet worden geïntensiveerd, en de processen van de registratie van eigendommen, restitutie en compensatie moeten worden voltooid. Albanië is redelijk voorbereid in het ontwikkelen van een functionerende markteconomie; het concurrentievermogen van het land is enigszins ontwikkeld. Albanië is enigszins tot redelijk voorbereid ten aanzien van de EU-standaarden. Albanië moet zijn administratieve capaciteit en professionele standaarden versterken om hierin verbetering te kunnen brengen. Tot slot moeten de Albanese autoriteiten zich inspannen om het toenemende aantal ongegronde asielaanvragen in EU-lidstaten te verminderen. De EU zal hiervoor in toenemende mate het post-visumliberalisatie monitoringsmechanisme inzetten.

Het kabinet deelt de visie dat Albanië gedurende de verslagperiode enkele stappen heeft gezet om EU-gerelateerde hervormingen door te voeren. Het komt nu neer op implementatie en het behalen van concrete resultaten vooral op het gebied van de rechtsstaat, corruptiebestrijding en georganiseerde misdaad. Hiervoor is politieke wil nodig. De strategie ter hervorming van het justitiële stelsel, waaraan Albanië werkt, kan aan de

wieg staan van een succesvolle transitie van de rechtsstaat. Het is belangrijk dat Albanië het komende jaar momentum behoudt in dit hervormingsproces. Albanië moet ook werken aan een «track record» in het onderzoeken, vervolgen en veroordelen van corruptie op alle niveaus. De onafhankelijkheid van de betrokken instellingen moet hiervoor worden verbeterd. Dit geldt ook voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Het kabinet deelt de visie dat Albanië zich vooral moet richten op hervormingen van de rechterlijke macht. In het rapport mist het kabinet een referentie aan de concept-wetgeving op gebied van geregistreerd partnerschap voor LHBTI-personen. Deze is nog steeds niet aangeboden aan het parlement.

Bosnië-Herzegovina

Na een jarenlange impasse in het Europese integratieproces, is Bosnië-Herzegovina volgens de Commissie terug op het Europese pad. In december 2014 besloot de Raad tot een nieuwe aanpak, waarbij onverkort werd vastgehouden aan alle strenge conditionaliteiten, maar meer flexibiliteit werd ingebouwd ten aanzien van de volgorde waarin deze moeten worden vervuld. De politieke leiders deden daartoe een schriftelijk commitment in januari 2015, dat in februari 2015 door het Bosnische parlement bekrachtigd werd. Dit leidde tot inwerkingtreding van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst op 1 juni jl. Daarop nam Bosnië-Herzegovina in juli 2015 een hervormingsagenda aan die verdere uitwerking geeft aan het politieke commitment. De Commissie is van oordeel dat er een aanvang is gemaakt met de implementatie van deze agenda. De samenwerking en coördinatie tussen alle niveaus van de overheid moet echter worden verbeterd. De Commissie stelt dat betekenisvolle voortgang in het implementeren van de hervormingsagenda noodzakelijk is, wil de EU een eventuele toekomstige lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina overwegen. Met name het aannemen en uitvoeren van hervormingen op het terrein van de rechtsstaat, waaronder de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad, en sociaaleconomische hervormingen zijn noodzakelijk. Nauwere samenwerking en coördinatie tussen alle niveaus van de overheid is essentieel om de hervormingen te implementeren. De Grondwet blijft in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zo oordeelde het Hof in de Sejdić-Finci uitspraak, en dient gewijzigd te worden. De Commissie constateert dat Bosnië-Herzegovina enigszins is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen op het terrein van de rechterlijke macht. De resterende, substantiële tekortkomingen dienen in de «Structural Dialogue on Justice» te worden aangepakt. Het land is in de beginfase van de hervorming van het openbaar bestuur. Er is sprake van een hoge mate van politisering en onvoldoende dienstverlening. Bosnië-Herzegovina is enigszins voorbereid op het gebied van corruptie. Een nieuwe strategie voor corruptiebestrijding en een actieplan voor de periode van 2015–2019 zijn aangenomen. Corruptie blijft echter wijdverspreid en resultaten laten nog op zich wachten. Bij de bestrijding van georganiseerde misdaad is Bosnië-Herzegovina ook enigszins voorbereid. Het afgelopen jaar heeft een aantal succesvolle grootschalige operaties plaatsgevonden, maar er is nog ruimte voor verbetering. De Commissie is kritisch over de naleving van de mensenrechten en de rechten van minderheden. Op het gebied van de vrijheid van meningsuiting is er zelfs sprake van achteruitgang. LHBT-personen en Roma waren geregeld het slachtoffer van bedreigingen en aanvallen. Bosnië-Herzegovina is in de beginfase van het ontwikkelen van een functionerende markteconomie en van voldoende concurrentievermogen. Er is enige vooruitgang geboekt met het verbeteren van het ondernemingsklimaat, met name met het bevorderen van de markttoegang. Bosnië-Herzegovina is ook nog in de beginfase voor wat betreft toenadering tot EU-standaarden.

Het kabinet is het eens met de visie van de Commissie dat de nieuwe EU-aanpak het afgelopen jaar voor enig positief momentum heeft gezorgd. Er is begonnen met het scheppen van de nodige wettelijke en institutionele kaders. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de inhoudelijke implementatie van de hervormingsagenda, die gebaseerd is op het schriftelijke commitment van januari 2015, nog grotendeels moet beginnen. Het kabinet heeft ernstige zorgen over het besluit van de Republika Srpska om een referendum te organiseren over het gezag van de rechterlijke macht op staatsniveau. Wanneer het referendum er komt, is dit in strijd met de afspraken in het kader van het EU-toetredingsproces en het Dayton akkoord. Het kabinet is van mening dat Bosnië-Herzegovina werk moet maken van uitdagingen zoals herziening van het sociale stelsel, inkrimping van de publieke sector, een EU coördinatiemechanisme, amendering van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst in verband met de toetreding van Kroatië en implementatie van het Sejdic-Finci arrest van het Europees Hof van de Rechten van de Mens. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat de achteruitgang van persvrijheid en vrijheid van meningsuiting een zorgwekkende tendens is. Om de mensenrechtensituatie te verbeteren, is een verstevigde inzet op non-discriminatie essentieel. Het land zal betekenisvolle voortgang op de hervormingsagenda moeten boeken. Tot die tijd komt een eventuele EU-lidmaatschapsaanvraag, in lijn met de raadsconclusies van december 2014, te vroeg. Desalniettemin houdt de Bosnische regering vast aan haar stellige voornemen een dergelijke aanvraag op afzienbare termijn in te dienen, mogelijk al tijdens het Nederlandse Voorzitterschap.

Kosovo

De Commissie constateert dat Kosovo het afgelopen jaar een aantal mijlpalen in het toetredingsproces heeft behaald. Op 27 oktober jl. ondertekenden de Hoge Vertegenwoordiger en de Kosovaarse autoriteiten een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst⁹. Zoals reeds eerder gecommuniceerd aan de Kamer [zie o.a. Kamerstuk 21 501-02 nr. 1265] zijn hierin alleen EU-bevoegdheden vervat en geen lidstaatbevoegdheden, vanwege het feit dat vijf EU-lidstaten Kosovo niet erkennen. De Overeenkomst hoeft daarom niet door de lidstaten te worden ondertekend en niet door nationale parlementen te worden geratificeerd. Ook heeft het land diverse besluiten genomen die uiteindelijk moeten leiden tot oprichting van een speciale rechtbank buiten Kosovo voor ernstige misdrijven gepleegd in de context van het Kosovo conflict. Tot slot werd vooruitgang geboekt in de dialoog met Servië. De Commissie wil dat Kosovo dit positieve momentum vasthoudt, maar maakt zich zorgen over de toegenomen politieke polarisatie. Leden van de oppositie zijn betrokken geweest bij geweldsincidenten tegen de regering vanwege onvrede met o.a. de afspraken met Servië en de grensovereenkomst met Montenegro. De zes maanden durende politieke crisis heeft ook voor zes maanden vertraging in de hervormingsagenda gezorgd. Geweld is onacceptabel en democratische procedures dienen te worden gevolgd, aldus de Commissie. Zowel de regering als het parlement moeten dringend bestuursleden voor onafhankelijke en regelgevende instanties op basis van merites selecteren, zo stelt de Commissie. De recente verkiezing van de ombudsman was een positieve ontwikkeling in dit verband. De Commissie constateert dat de hervormingen van de rechterlijke macht in de beginfase verkeren. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad en het tegengaan van corruptie. Een pakket met belangrijke amendementen is aangenomen, maar de rechterlijke macht blijft gevoelig voor politieke inmenging. De EULEX missie zal de komende

⁹ Voor de tekst van de Overeenkomst zie <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>.

periode worden afgebouwd. Dankzij de aanname van mensenrechtenwetgeving is de institutionele opzet versterkt en de rol van de verschillende instellingen verduidelijkt. Kosovo is enigszins voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, maar er is het afgelopen jaar geen vooruitgang geboekt. De bescherming van minderheden moet aanzienlijk worden versterkt. Kosovo is in de beginfase van het ontwikkelen van een functionerende markteconomie en kampt nog met hoge werkloosheid. Het tekort op de handelsbalans weerspiegelt een zwakke productiebasis en een gebrek aan internationaal concurrentievermogen. Inefficiënt openbaar bestuur en een ad hoc aanpak van het fiscaal beleid vormen belangrijke fiscale risico's. Ook is Kosovo in de beginfase van toenadering tot EU-standaarden. Het land heeft het afgelopen jaar voortgang gemaakt in het vervullen van de voorwaarden van de visumliberalisatiedialoog. Kosovo heeft een aantal effectieve korte termijn maatregelen genomen om illegale migratie naar de EU te beperken.

Het kabinet is tevreden met de ondertekening van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Kosovo. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de wens van de Europese Raad van juni 2013. Kosovo was het laatste Balkanland zonder een dergelijke Overeenkomst, die een belangrijk kader biedt voor verdere hervormingen. Met de Commissie is het kabinet van oordeel dat Kosovo zich op veel terreinen nog in het beginstadium bevindt. De Kosovaarse regering zal zich in moeten zetten om het juridische kader te verbeteren, implementatie en uitvoering daarvan te verzekeren, en om aan EU standaarden te voldoen. Het land heeft nog een lange weg te gaan. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de aanhoudende politisering van het openbaar bestuur. De politieke leiders moeten hun verantwoordelijkheid nemen en een constructieve democratische dialoog voeren. Nederland hecht ook belang aan voortdurende inzet ter verbetering van de rechtsstaat, vooral wanneer EULEX wordt afgebouwd. Het is belangrijk dat de overdracht van de uitvoerende taken van EULEX aan de Kosovaarse autoriteiten goed verloopt en dat de capaciteit van de EU Speciaal Vertegenwoordiger in Kosovo wordt versterkt om sommige taken van EULEX over te kunnen nemen. Ook de georganiseerde misdaad en de corruptie moeten effectief worden aangepakt. Ten aanzien van mogelijke visumvrijheid voor Kosovo hecht Nederland aan de vervulling van alle strikte voorwaarden, waaronder het aanpakken van illegale migratie van Kosovaren naar de Europese Unie. Nederland wacht het oordeel van de Commissie in de eerstvolgende voortgangsrapportage af.