
Vergaderjaar 2016–2017

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2016

Hierbij bied ik u aan de kabinetsappreciatie «uitbreidingspakket 2016».

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2016

Inleiding

Op 9 november 2016 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 en 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 december 2015² en 20 september 2016³. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor de Nederlandse inzet bij de voorbereidingen voor de conclusies over het uitbreidingspakket die de Raad op 13 december 2016 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 2006.⁴

Uitbreidingsstrategie 2015 – implementatie

Vorig jaar presenteerde de Commissie in een overkoepelende mededeling een uitbreidingsstrategie voor de resterende termijn van deze Commissie (2014–2019).⁵ In een algemene mededeling over het uitbreidingsbeleid geeft de Commissie dit jaar een eerste overzicht van de voortgang in implementatie van deze strategie, trekt conclusies en doet aanbevelingen. De Commissie bouwt daarbij voort op de in recente jaren ingeslagen weg. Uitgangspunt blijft, dat het EU-uitbreidingsbeleid een investering is in vrede, veiligheid, welvaart en stabiliteit in Europa, aldus de Commissie. De Commissie houdt vast aan een toetredingsproces dat strikt en fair is, gebaseerd op conditionaliteit, vastgestelde criteria en het principe van eigen verdienste. Met dit beleid wordt volgens de Commissie een transformatie- en moderniseringsproces aangejaagd in partnerlanden van de EU die aan vele uitdagingen zijn blootgesteld. Het is in het eigen belang van de Unie om op deze wijze bij te dragen aan stabiliteit in deze regio. De Commissie benadrukt dat toetredingsonderhandelingen een lange termijn proces en geen doel op zichzelf zijn, maar een onmisbaar instrument om deze landen te versterken en moderniseren door middel van fundamentele politieke en economische hervormingen in overeenstemming met de toetredingscriteria. De Commissie onderstreept dat de regeringen in de betreffende landen het hervormingsproces tot hun eigen politieke agenda moeten maken. Het draagvlak voor toekomstige uitbreidingen van de Unie zal immers mede afhangen van de mate waarin de (potentiële) kandidaat-lidstaten op lidmaatschap zijn voorbereid. De

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

² Zie <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15356-2015-INIT/en/pdf>.

³ Zie <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/20-conclusions-bosnia/>.

⁴ Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 329.

⁵ Zie Kamerstuk 23 987, nr. 154.

Commissie acht hervormingen op het vlak van de rechtsstaat en de fundamentele rechten, democratische instituties, openbaar bestuur, economische ontwikkeling en concurrentievermogen noodzakelijk.

Het kabinet acht deze uitgangspunten en aanpak in lijn met het Nederlandse «strikt en fair» beleid. Stabiliteit in de buurlanden van de Unie is om tal van redenen van essentieel belang voor de EU en Nederland, onder andere met het oog op het tegengaan van irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit. De op grond van de toetredingscriteria noodzakelijke hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, democratisering en goed bestuur en de daarmee samenhangende verbetering van de sociaal-economische omstandigheden in de regio zijn daarmee ook in ons eigen belang. Daar komt bij dat door verbetering van het economisch bestuur en het concurrentievermogen in deze landen nieuwe kansen kunnen ontstaan voor het Nederlandse bedrijfsleven. Zo is Nederland de grootste buitenlandse investeerder in Turkije, Servië en Macedonië en de op een na grootste buitenlandse investeerder in Albanië. Gelet op al deze overwegingen blijft het kabinet geëngageerd aan het toetredingsproces en zal zich ook bilateraal blijven inzetten om landen te ondersteunen in dit belangrijke hervormingstraject.

De Commissie stelt vast dat het afgelopen jaar resultaten zijn geboekt in het toetredingsproces. Op het gebied van de rechtsstaat worden juridische kaders gemoderniseerd, maar is de voortgang bij het opzetten van onafhankelijke rechtspraak beperkt. De afgelopen jaren hebben toetredingslanden hun juridisch kader voor de aanpak van georganiseerde misdaad en corruptie verbeterd. Er moet nu krachtig verder gewerkt worden aan een geloofwaardig *track record*. Terrorisme en radicalisering blijven een gevaar voor zowel de EU als de partnerlanden, aldus de Commissie. Wetgeving is in verschillende uitbreidingslanden aangepast maar er moet meer gedaan worden om radicalisering tegen te gaan. Fundamentele rechten zijn in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten verankerd in de nationale wetgeving. In Turkije signaleert de Commissie achteruitgang op dit terrein. De Commissie maakt zich zorgen over het gebrek aan voortgang ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en media in de toetredingslanden. Ook blijft discriminatie tegen kwetsbare groepen, waaronder personen behorend tot de LHBTI-gemeenschap, een zorgpunt.

De migratiecrisis stond het afgelopen jaar bovenaan de politieke agenda. Het aantal irreguliere migranten is aanzienlijk afgenomen mede dankzij de EU-Turkije Verklaring van 18 maart jl. en het effectief sluiten van de Westelijke Balkan-route. Turkije bleef een buitengewone bijdrage leveren aan de opvang van meer dan 2,7 miljoen vluchtelingen, onder meer door het verruimen van de wetgeving inzake tijdelijke bescherming, toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt en intensivering van patrouilles aan de lands- en zee grenzen. De EU heeft financiële ondersteuning voor de opvang van vluchtelingen en hun gastgemeenschappen verleend via de Faciliteit voor Vluchtelingen (in Turkije). Servië en Macedonië hebben een significante bijdrage geleverd aan migratiebeheer. De EU heeft deze landen met humanitaire hulp en aanvullende ondersteuning vanuit het pretoetredingsinstrument ondersteund bij opvang van migranten. De migratiecrisis dwong een aantal landen in de regio om hun wetgeving, institutioneel raamwerk en infrastructuur snel aan te passen. De Commissie stelt dat de administratieve en handhaving capaciteit in deze landen beter ondersteund moet worden. Ook geeft de Commissie aan dat voortgezette aanpak van mensensmokkelaars nodig is. De Commissie meldt dat vijf toetredingslanden op de lijst met nationaliteiten staan voor wie geen visumplicht geldt en dat Turkije en Kosovo veel voortgang hebben geboekt bij het vervullen van de benchmarks. De Commissie

onderstreept dat de visumplicht voor Turkse en Kosovaarse burgers pas kan worden opgeheven wanneer aan alle openstaande voorwaarden is voldaan.

De Commissie is van mening dat het goed functioneren van democratische instellingen een belangrijke uitdaging is in een aantal landen en noemt in dit verband de parlementaire boycot in Kosovo en het besluit in Turkije om de immuniteit van een groot aantal parlementsleden op te heffen. De voortgang in de hervorming van het openbaar bestuur verschilde per land. Het grote aantal ontslagen in Turkije zet de professionaliteit en de efficiency van het openbare bestuur onder druk. In de meeste landen van de Westelijke Balkan moeten hervormingsstrategieën nu worden geïmplementeerd.

De economische situatie in de Westelijke Balkan is verbeterd. Dit heeft geresulteerd in betere groeicijfers, hogere investeringen en meer banen. Belangrijke structurele economische en sociale uitdagingen moeten echter nog worden aangepakt. In dat kader kunnen alle (potentiële) kandidaat-lidstaten een jaarlijks economisch hervormingsprogramma (ERP) met macro-economische projecties voor de middellange termijn, begrotingsplannen voor de komende drie jaar en prioritaire structurele hervormingen bij de Commissie indienen. Dit proces heeft geholpen om bij de betreffende regeringen aandacht te verzekeren voor noodzakelijke urgente structurele hervormingen en de verbetering van hun beleidscoördinatie. De EU en Turkije hebben het afgelopen jaar voorbereidingen getroffen voor de modernisering en uitbreiding van de douaneunie. De Commissie spreekt verder haar zorg uit over het negatieve effect van gebreken in de rechtsstaat en tekenen van de geleidelijke overname en controle van het staatsapparaat door de regeringspartij (*state capture*) op het investeringsklimaat in een aantal landen.

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in deze analyse van de Commissie en zal hieronder specifiek ingaan op zorgpunten en ontwikkelingen op deze terreinen in de verschillende landen.

De Commissie stelt dat het Westelijke Balkan Zes initiatief, de connectiviteitsagenda van de Commissie en het zogenaamde Berlijn proces hebben bijgedragen aan verbeterde regionale samenwerking en daarmee aan politieke stabilisering en nieuwe economische kansen. Het is van belang dat bilaterale kwesties in een vroeg stadium door de betrokken landen worden geadresseerd zodat zij het toetredingsproces niet ophouden. De Commissie geeft in dit verband aan dat het normalisatieproces tussen Servië en Kosovo moet worden versneld. Beide landen blijven geëncouraged aan het proces, maar voortgang in de onderhandelingen was beperkt. In augustus kwam er nieuw momentum in het normalisatieproces met technische akkoorden ten aanzien van de Mitrovica brug en grensoverschrijdend verkeer. Het is zaak dat de bestaande akkoorden nu daadwerkelijk geïmplementeerd worden door beide partijen. De Commissie benadrukt verder het belang van een oplossing voor de Macedonische naamskwestie. De Commissie verwelkomt voortgang in de onderhandelingen over een oplossing van de Cyprus kwestie. Zij acht het cruciaal dat Turkije geëncouraged blijft en in concrete termen bijdraagt aan een alomvattende oplossing. De Commissie roept Turkije op het Aanvullende Protocol bij de Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije naar aanleiding van de uitbreiding van de EU (het zogeheten Ankara Protocol) volledig te implementeren.

Nederland juicht toe dat de landen van de Westelijke Balkan zelf verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van de regionale samenwerking en daartoe stappen zetten door middel van het Westelijke Balkan

Zes initiatief. De zes landen maakten afgelopen jaar afspraken om de samenwerking op het terrein van infrastructuur, economie en energie te intensiveren. Nederland maakt zich daarentegen zorgen over de geringe voortgang in de dialoog tussen Servië en Kosovo. Ondanks kleine stapjes op technisch niveau, meest recentelijk met een deal over telecommunicatie, is implementatie van afspraken aan beide kanten beperkt. Politiek commitment van alle betrokken partijen is essentieel om hierin verandering te brengen. Het is bemoedigend dat Griekenland en Macedonië sinds enige tijd vertrouwenwekkende maatregelen nemen, maar een oplossing voor de Macedonische naamkwestie is hiermee nog niet in zicht. Nederland acht het van belang dat deze wordt gevonden. Met de Commissie verwelkomt het kabinet de door de VN geleide gesprekken inzake Cyprus alsmede de positieve opstelling van Turkije daarin.

De Commissie sluit de overkoepelende mededeling af met het bericht dat de Commissie de aanneming van het jaarlijkse uitbreidingspakket zal verplaatsen van het najaar naar het voorjaar. De volgende voortgangsrapportage zal in het voorjaar van 2018 worden gepubliceerd. Daarmee zoekt de Commissie aansluiting bij zowel de cyclus voor rapportages in het kader van de economische hervormingsprogramma's (ERP) als de gebruikelijke cyclus voor statistische gegevens (het kalenderjaar). Het kabinet heeft begrip voor dit besluit.

Landenrapportages

De Commissie maakt dit jaar opnieuw gebruik van de vorig jaar geïntroduceerde rapportagesystematiek: de landenrapporten zijn korter en politieker en leggen meer nadruk op wat landen nog moeten doen. Daarbij is 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. Het aantal prioritaire thema's waarop deze nieuwe systematiek wordt toegepast is dit jaar uitgebreid van tien naar zestien: 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, financiële controle, vrij verkeer van goederen, mededinging, transport, energie, onderdelen van rechtsstaatshoofdstuk 24 (migratie, grenscontrole, asiel en contraterro-risme) en milieu/klimaatverandering (samen de toenadering tot EU-standaarden). Aan de hand van deze prioritaire thema's wordt aangegeven waar het land staat in het toetredingsproces. 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 uitbreiding van de nieuwe systematiek. Deze heeft gezorgd voor 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

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.

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.

Turkije

De Commissie stelt vast dat Turkije een belangrijke partner is voor de Europese Unie. Ze staat uitgebreid stil bij de mislukte staatsgreep van 15 juli jl., waarbij 241 slachtoffers en 2196 gewonden vielen en waarvoor Turkije de Gülen beweging verantwoordelijk houdt. De EU veroordeelde de coup poging onmiddellijk en sprak steun uit voor de democratische instituties in Turkije. Op 20 juli 2016 werd de noodtoestand afgekondigd, die op 3 oktober jl. met drie maanden werd verlengd. Turkije heeft de Raad van Europa hierover genotificeerd. Sinds de coup poging heeft een zeer groot aantal schorsingen, ontslagen, arrestaties en detenties plaatsgevonden op grond van vermeende banden met de Gülen beweging en betrokkenheid bij de mislukte staatsgreep, zo meldt de Commissie. Deze maatregelen troffen de gehele samenleving en met name de rechterlijke macht, de politie, de gendarmerie, het leger, de ambtenarij, lokale autoriteiten, academici, onderwijzers, advocaten, de media en de zakenwereld. Meerdere instellingen en private bedrijven werden gesloten en er werd beslag gelegd op hun bezittingen. De Commissie geeft aan dat Turkije ook contact heeft gezocht met een aantal lidstaten over scholen en instituties met vermeende banden met de Gülen beweging. Er zijn berichten dat er druk wordt uitgeoefend op leden van de Turkse diaspora om te rapporteren over andere leden van deze gemeenschappen in deze lidstaten, aldus de Commissie.

De EU heeft de Turkse autoriteiten opgeroepen om de hoogste standaarden op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele rechten in acht te nemen in de nasleep van de coup poging. De EU wijst erop dat ondubbelzinnige verwerping van de doodstraf een essentieel onderdeel van het EU acquis is. Voor de behandeling van alle individuele zaken moeten transparante procedures worden ingericht, zo schrijft de Commissie. Criminele aansprakelijkheid kan alleen worden vastgesteld met inachtneming van de scheiding der machten, volledige onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het recht op een eerlijk proces, inclusief toegang tot een advocaat. Turkije moet ervoor zorgen dat er alleen maatregelen worden genomen die strikt noodzakelijk en proportioneel zijn. De Commissie vermeldt dat de Raad van Europa op dit moment alle onder de noodtoestand genomen maatregelen aan een onderzoek onderwerpt. Turkije wordt door de Commissie opgeroepen de aanbevelingen van de Commissaris voor Mensenrechten van de Raad van Europa op te volgen. Ook moedigt de Commissie Turkije aan om goedkeuring te verlenen aan publicatie van de bevindingen van het Comité voor de preventie van foltering (CPT).

Voor wat betreft de stand van zaken en de voortgang in het toetredingsproces van Turkije schetst de Commissie een kritisch beeld ten aanzien van de politieke criteria. Voorafgaand aan de mislukte staatsgreep handelde het parlement een zware wetgevende agenda af, waarvan wetgeving niet in lijn zijn met de Europese standaarden, zoals de wetgeving ten aanzien van gegevensbescherming. Politieke confrontatie bleef het parlementaire werk belemmeren. Turkije is enigszins voorbereid op het gebied van openbaar bestuur, maar de weerslag van de maatregelen jegens de ambtenarij na de mislukte staatsgreep is nog niet volledig duidelijk. Er is sprake van achteruitgang in het rechtssysteem, met name ten aanzien van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aldus de Commissie. De structurele wijzigingen die Turkije heeft doorgevoerd zijn niet conform Europese standaarden. Na de coup poging is de situatie

verergerd door het ontslag van een vijfde van de rechters en openbare aanklagers, zo stelt de Commissie. Ook heeft Turkije sindsdien voor bepaalde delicten het aantal dagen dat iemand zonder toegang tot een rechter kan worden vastgehouden verhoogd naar dertig. Dit is in strijd met de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Volgens de Commissie is Turkije enigszins voorbereid ten aanzien van bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie geeft aan dat de reikwijdte en definities in de antiterreurwetgeving niet in lijn zijn met het EU acquis. Ook de toepassing ervan in de praktijk is zeer zorgelijk. De wetgeving moet verder in overeenstemming worden gebracht met de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het proportionaliteitsbeginsel moet in acht worden genomen, aldus de Commissie. Het Turkse wetgevend kader bevat algemene garanties ter bescherming van de mensenrechten, die verder moeten worden uitgewerkt. De Commissie maakt in deze context melding van vele beschuldigingen van marteling en schending van procedurele rechten meteen na de mislukte staatsgreep. Ook moet er betere anti-discriminatie wetgeving worden aangenomen. De nieuwe wet inzake de Mensenrechten en het Gelijkwaardigheidsinstituut is een stap in de goede richting. Het instituut moet nu worden opgericht. Ten aanzien van de situatie in het zuidoosten meldt de Commissie toenemende beschuldigingen van mensenrechtenschendingen en disproportioneel geweld door veiligheidsdiensten. Ook meldt de Commissie de schorsingen, arrestaties en het uit hun functie ontheffen van gekozen vertegenwoordigers en gemeenteambtenaren. De Commissie geeft aan dat acties tegen de PKK, die ook in de EU een terroristische organisatie is, legitiem zijn maar ook in overeenstemming moeten zijn met de principes van democratie, proportionaliteit en mensenrechten. De Koerdische kwestie moet op vreedzame wijze met politieke middelen worden opgelost. De Commissie spreekt van serieuze achteruitgang op het terrein van de vrijheid van meningsuiting. Dit komt door selectief en arbitrair gebruik van nationale veiligheids- en antiterrorismewetgeving, strafzaken tegen journalisten, schrijvers en sociale mediagebruikers, intrekking van accreditaties, het hoge aantal arrestaties van journalisten en het sluiten van verschillende media outlets. Ook de vrijheid van vereniging wordt in wet en praktijk zeer restrictief toegepast, aldus de Commissie.

De stand van zaken ten aanzien van de economische criteria is positiever. Turkije heeft een functionerende markteconomie en is op dit punt het verst gevorderd van alle kandidaat-lidstaten. Het grote tekort op de buitenlandse handelsbalans is echter reden tot zorg volgens de Commissie. Het ondernemersklimaat heeft te lijden onder de gerichte acties jegens zakenmensen, kritische media en politieke opposanten. De implementatie van de structurele hervormingen om het functioneren van de goederen-, diensten- en arbeidsmarkten te verbeteren is tot stilstand gekomen. De Commissie constateert achteruitgang in de markteconomie. Turkije is qua concurrentievermogen goed voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen. Er is enige voortgang geboekt, met name in de verdere liberalisering van de energiemarkt. Voor wat betreft toenadering tot de EU-standaarden is het beeld positief. Hier is Turkije het beste voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen van alle kandidaat-lidstaten. Op veel terreinen zoals bedrijfsrecht, onderwijs en onderzoek, vrij verkeer van goederen, intellectuele eigendom, douaneunie, externe betrekkingen en financiële controle is Turkije volgens de Commissie goed voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen of zijn wet en praktijk zelfs al op orde. Wel staan de inspanningen om aan het EU acquis te voldoen op een laag pitje. Turkije is redelijk voorbereid ten aanzien van statistiek en transportbeleid. Turkije is enigszins voorbereid voor wat betreft milieu en klimaatverandering. Op alle terreinen moet Turkije meer aandacht besteden aan de naleving van wetgeving, aldus de Commissie. Verder

meldt de Commissie de verdieping van de relaties op terreinen van gemeenschappelijk belang, zoals migratie en in de internationale coalitie tegen IS.

Tot slot meldt de Commissie dat het afgelopen jaar twee hoofdstukken met Turkije zijn geopend: hoofdstuk 17 (economisch en monetair beleid) en hoofdstuk 33 (financiële en budgettaire bepalingen). Ook zijn de voorbereidende rapporten over de hoofdstukken 31 (gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid), 15 (energie) en 26 (onderwijs en cultuur) afgerond. Deze rapporten zijn in verband met de unilaterale blokkade van Cyprus niet ter bespreking aan de Raad voorgelegd. De Commissie werkt ook aan een actualisering van de voorbereidende rapporten voor rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24. Ook op deze hoofdstukken rust een unilaterale blokkade van Cyprus, waardoor voortgang op deze hoofdstukken niet aan de orde is.

Het kabinet deelt de kritische analyse van de Commissie. Het kabinet maakt zich ernstige zorgen over de hierboven geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de politieke criteria. Maatregelen in reactie op de coup poging moeten proportioneel en noodzakelijk zijn en de principes van de rechtsstaat respecteren. Daar spreekt het kabinet de Turkse autoriteiten consequent op aan. Het kabinet maakt zich ernstige zorgen over de achteruitgang in de vrijheid van meningsuiting. De media staan onder zware en toenemende druk, onder meer door arrestaties, het sluiten van mediabedrijven en zelfcensuur. Ook het blokkeren van internet en sociale media is een verregaande stap die niet past in een open democratie. Het kabinet benadrukt in dit kader het belang van een open dialoog, inclusief met leden van het Europees Parlement. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is in het geding door de vervanging, overplaatsing en het ontslag van een groot aantal rechters en openbare aanklagers. Ten aanzien van de kwestie van spanningen in de samenleving gerelateerd aan de ontwikkelingen in Turkije en ongewenste beïnvloeding, herhaalt het kabinet dat de Turkse spanningen niet naar Nederland moeten worden geëxporteerd. Directe beïnvloeding vanuit Ankara in binnenlandse aangelegenheden is ontoelaatbaar. Het kabinet stelt dit consequent en in kritische bewoordingen aan de orde bij de Turkse autoriteiten.⁸ Het kabinet maakt zich zorgen over de ontwikkelingen in het zuidoosten van Turkije. Turkije heeft het recht zich te verdedigen tegen terroristische activiteiten, zo lang de acties in overeenstemming zijn met de beginselen van de rechtsstaat, proportionaliteit en noodzakelijkheid. Een oplossing voor de Koerdische kwestie kan alleen op vreedzame wijze met politieke middelen worden gevonden. Nederland maakt zich eveneens ernstige zorgen over het opheffen van de immunititeit van diverse parlementariërs vanwege terrorisme-gerelateerde verdrinkingen. Dit betreft volgens de Venetië Commissie van de Raad van Europa misbruik van de constitutionele amendingsprocedure. Het kabinet vindt het positief dat de Raad van Europa grondig onderzoek doet naar de recente ontwikkelingen ten aanzien van de rechtsstaat. Het Comité voor de preventie van foltering (CPT), de Venetiëcommissie en de Mensenrechtencommissaris hebben alle Turkije bezocht. Hun bevindingen en conclusies zullen in rapporten worden neergelegd, die het kabinet nauwgezet zal bestuderen. Het kabinet zal er bij de Turkse autoriteiten op blijven aandringen dat het rapport van het CPT openbaar wordt gemaakt. Met de Commissie is het kabinet van oordeel dat een land dat de doodstraf opnieuw invoert niet kan toetreden tot de Unie. Het kabinet zal de situatie in Turkije de komende periode zeer nauw blijven volgen en hierover in voortdurend contact met de Commissie en de EU-lidstaten blijven. Het kabinet acht daarbij EU-eenheid ten aanzien van Turkije

⁸ Zie ook Kamerstuk 32 824, nr. 148.

essentieel. Nederland zal conform de motie Roemer/Segers⁹ blijven bepleiten dat de pretoetredingssteun aan Turkije wordt opgeschort. Daarnaast houdt het kabinet onverkort vast aan de benchmarks van de *Roadmap* visumliberalisatie: alleen wanneer Turkije alle benchmarks van de *Roadmap* vervuld heeft, zal Nederland kunnen instemmen met het invoeren van visumvrijheid voor Turkse burgers. Het kabinet merkt ten slotte op dat het waardering heeft voor de langdurige opvang van 2,7 miljoen vluchtelingen door Turkije.

Montenegro

De toetredingsonderhandelingen met Montenegro vorderen gestaag volgens de Commissie. De parlementaire verkiezingen van oktober 2016 vonden plaats onder een substantieel gewijzigd juridisch kader en waren over het geheel genomen transparanter en democratischer. Van de nationale autoriteiten wordt verwacht dat zij beschuldigingen van procedurele onregelmatigheden, de arrestaties die plaatsvonden en de tijdelijke sluiting van twee mobiele communicatieplatforms onverwijld en op transparante wijze zullen onderzoeken. Voor wat betreft de politieke criteria stelt de Commissie dat het juridisch kader en de instituties op rechtsstaatsterrein gereed zijn. Het komt nu aan op concrete resultaten, met name het verder versterken van het *track record* in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De voortgang op de rechtsstaats-hoofdstukken 23 en 24 zal de algehele voortgang in de toetredingsonderhandelingen bepalen, zo herhaalt de Commissie. De Commissie geeft verder aan dat er het afgelopen jaar geen voortgang is geboekt ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting. Voor wat betreft de economische criteria is Montenegro redelijk voorbereid in het ontwikkelen van een functionerende markteconomie en concurrerend vermogen. De Commissie maakt zich zorgen over de snel oplopende nationale schuld, de hoge begrotingstekorten en de hoge werkloosheid. Montenegro moet maatregelen nemen om de begrotingssituatie te verbeteren. Ook is de Commissie van mening dat substantiële inspanningen moeten worden ondernomen om werken aantrekkelijker te maken. Voorts moet Montenegro menselijk kapitaal en een competitieve exportgeoriënteerde industrie verder ontwikkelen. Voor wat betreft toenadering tot de EU-standaarden is Montenegro redelijk voorbereid op veel hoofdstukken. Overname van het acquis op het terrein van visserij en financiële en budgettaire bepalingen staat nog in de kinderschoenen. De Commissie raadt Montenegro aan te focussen op mededingings-, economisch en monetair beleid. Het versterken van de bestuurlijke capaciteit om de toepassing van het EU acquis te verzekeren blijft een substantiële uitdaging voor Montenegro. In december 2015 heeft Montenegro een uitnodiging gekregen om lid te worden van de NAVO, een belangrijke mijlpaal.

Het kabinet herkent het beeld dat de Commissie schetst. Van alle kandidaat-lidstaten is Montenegro het verst gevorderd in het toetredingsproces met 24 hoofdstukken geopend en twee voorlopig gesloten. Twee hoofdstukken werden tijdens het Nederlandse Voorzitterschap geopend: hoofdstuk 12 over voedselveiligheid en fytosanitair beleid en hoofdstuk 13 over visserij. Het kabinet acht het van belang dat na de verkiezingen van oktober 2016 nu snel een nieuwe regering wordt gevormd, zodat Montenegro de hervormingsagenda kan voortzetten. Het kabinet vindt het positief dat het afgelopen jaar de nadruk van de rechtsstaatshervormingen in Montenegro verschoven is van het aannemen van nieuwe wetgeving naar capaciteitsversterking en het bouwen van een solide *track record*. Er zijn maatregelen genomen om de onafhankelijkheid en

⁹ Zie Kamerstuk 32 824, nr. 158.

professionaliteit van de rechtspraak te verstevigen. Nederland verwelkomt dat Montenegro stappen heeft gezet in de corruptiebestrijding. Enkele corruptiezaken zijn tot een einde gebracht, waaronder enkele tegen voormalig hooggeplaatste functionarissen. Ook is in januari het Anti-corruptiegezantschap opgericht. Het is echter nog te vroeg om van een solide *track record* te spreken. De mediawetgeving is grotendeels in lijn met het EU-acquis. Desalniettemin geeft de mediasituatie in Montenegro aanleiding tot zorg door de sterke polarisering en de zwakke financiële situatie. Het kabinet verwacht dat de toetredingsonderhandelingen een handvat zullen bieden voor verdere professionalisering. De Montenegrijnse regering heeft zich het afgelopen jaar ingespannen voor de rechten van de LHBTI-gemeenschap. Het kabinet betreurt dat de positieve tendens werd ontsierd door enkele gewelddadige incidenten en verdeeldheid binnen de LHBTI-gemeenschap. De vooruitgang in de verbetering van het ondernemingsklimaat is positief. De Montenegrijnse uitdagingen op economisch gebied liggen in de bescherming van eigendomsrechten en rechtshandhaving alsmede in het reduceren van de belastingschuld. Het tegengaan van cliëntelisme en terugdringen van bureaucratie verdienen eveneens aandacht. Op landbouwgebied zijn er in het kader van het toetredingsproces stappen gezet door middel van aanname van een nationale strategie en bijbehorende actieplannen. Harmonisatie van wet- en regelgeving en capaciteitsopbouw in de landbouwsector blijven aandachtspunten. Montenegro verdient steun voor de volledige conformiteit met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (hoofdstuk 31).

Servië

De Commissie stelt vast dat de vervroegde nationale verkiezingen in een kalme sfeer hebben plaatsgevonden. Zij roept Servië op de aanbevelingen van internationale waarnemers op te volgen, inclusief die betreffende het verbeteren van de transparantie van campagnefinanciering en het registratieproces. Het toetredingsproces blijft een van de prioriteiten onder de nieuwe regering. De algehele voortgang in de toetredingsonderhandelingen zal afhangen van duurzame voortgang in de rechtsstaats-hoofdstukken en normalisatie van de relaties met Kosovo. Ten aanzien van de politieke criteria geeft de Commissie aan dat het wetgevend proces verbeterd moet worden met minder gebruik van de noodprocedure. Ook het toezicht op de uitvoerende macht is voor verbetering vatbaar. Servië is redelijk voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur. Er is goede voortgang geboekt met de aanname van diverse wetten en strategieën. Het rechtssysteem is enigszins voorbereid. Er moeten echter aanvullende stappen worden genomen om de politieke invloed terug te dringen, aldus de Commissie. Zij spreekt er ernstige zorgen over uit dat Servië zich volgens de Openbare Aanklager heeft afgewend van volledige samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal. Dit oordeel houdt verband met het feit dat Servië drie Serviërs die zijn beschuldigd van minachting van de rechtbank niet heeft uitgeleverd. Servië moet de uitspraken en besluiten van het Joegoslavië Tribunaal implementeren, aldus de Commissie. Servië is enigszins voorbereid ten aanzien van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Met de Commissie is Nederland van oordeel dat er werk moet worden gemaakt van het opbouwen van een *track record* van effectieve onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen. Het juridische en institutionele raamwerk voor de bescherming van fundamentele rechten staat. Servië moet de consistente implementatie ervan verzekeren, aldus de Commissie. Voor wat betreft de economische criteria stelt de Commissie dat Servië redelijk voorbereid is op de ontwikkeling van een effectieve markteconomie en concurrentievermogen. De economische hervormingen leveren resultaten en moeten worden voortgezet, met

speciale aandacht voor de herstructurering van staats- en openbare nutsbedrijven. De Commissie uit zorgen over de hoge werkloosheid en de zwakke rechtsstaat die verdere ontwikkeling van de private sector belemmert. Voor wat betreft toenadering tot de EU-standaarden is Servië goed voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen op terreinen zoals bedrijfsrecht, intellectuele eigendom en douane. Servië moet zijn buitenlands- en veiligheidsbeleid in toenemende mate in overeenstemming brengen met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie. Ook moet Servië zijn beschermende maatregelen ten aanzien van een aantal landbouwproducten, toezicht op de staatssteun en fiscale discriminatie in lijn brengen met zijn verplichtingen krachtens de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst. De Commissie vermeldt tenslotte dat de migratiecrisis een grote wissel heeft getrokken op het Servische asiel- en migratiesysteem. Servië heeft daarbij een actieve en constructieve rol gespeeld en samengewerkt met buurlanden en EU-lidstaten.

Het kabinet kan zich in de bevindingen van de Commissie vinden. Nederland verwelkomt de voortgang die Servië het afgelopen jaar heeft gemaakt in het toetredingsproces. Na intensieve besprekingen tijdens het Nederlandse Voorzitterschap werden in juli jl. rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24 geopend. Daarmee zijn nu vier hoofdstukken met Servië geopend. Nederland hecht er groot belang aan dat Servië de actieplannen voor hoofdstukken 23 en 24 met voorrang implementeert. Servië heeft daar het afgelopen jaar al een begin mee gemaakt. Door de verkiezingen en de lange kabinetsformatie heeft de wetgevende agenda vertraging opgelopen. Wel is er voortgang geboekt met de implementatie van klokkenluiderswetgeving, het wegwerken van achterstanden in langlopende rechtszaken en benoeming van nieuwe leden in de *High Judicial Council* en *State Prosecutorial Council* dankzij een nieuw en transparant kiessysteem. Het kabinet verwacht van Servië dat de wetgevende agenda met nieuw elan wordt opgepakt nu er een nieuwe regering is geïnstalleerd. Ook hecht Nederland er belang aan dat de nieuwe regering volledige steun verleent aan het werk van onafhankelijke instituties zoals de Ombudsman. Het kabinet betreurt dat het Servische parlement nog geen nieuwe hoofdaanklager voor oorlogsmisdaden heeft benoemd. Dit belemmert de voortgang in de vervolging van oorlogsmisdadigers. Ook maakt Nederland zich zorgen over het feit dat Servië niet langer volledig samenwerkt met het Joegoslavië Tribunaal. Hierin moet snel verandering komen. De mediavrijheid kwam het afgelopen jaar verder onder druk te staan. Het is zaak dat Servië op korte termijn de aangekondigde nieuwe mediastrategie opstelt, en daarbij samen met de mediasector optrekt. De bescherming van de rechten van de LHBTI-gemeenschap blijft een aandachtspunt. Politiek leiderschap en politieke wil blijven nodig om te komen tot algehele sociale acceptatie. De Servische autoriteiten verdienen lof voor de maatregelen die zijn genomen om de economie te laten aantrekken: de overheidsfinanciën zijn in stabiel vaarwater en de staatsschuld is lager. Buitenlandse investeringen nemen toe en het ondernemingsklimaat verbetert, mede door de aanneming van diverse wetten. Op landbouwgebied wordt met de mond beleden dat concurrentievermogen, modernisering en ontwikkeling van productiestandaarden van de landbouwsector belangrijk zijn, maar implementatie blijft achter. Het kabinet verwelkomt dat Servië zich in de migratiecrisis constructief heeft opgesteld en in overeenstemming met internationale humanitaire verplichtingen heeft gehandeld.

Macedonië

Het afgelopen jaar duurde de ernstige politieke crisis voort, waardoor democratie en rechtsstaat onder druk stonden. In de zomer van 2016

bereikten de politieke leiders evenwel een overeenkomst over implementatie van het politieke akkoord, waaronder het organiseren van vervroegde parlementaire verkiezingen op 11 december 2016 en steun voor het werk van de Speciale Aanklager die onderzoek doet naar onderschepte communicatie van de regering. Ook committeerden zij zich aan de door de Commissie aanbevolen belangrijke hervormingsprioriteiten. De interetnische situatie bleef fragiel. De herziening van de Ohrid Raamwerk Overeenkomst, het vredesakkoord dat een einde maakte aan het gewapend conflict in 2001, werd nog niet afgerond. De Commissie geeft aan dat Macedonië redelijk is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen ten aanzien van hervorming van het openbaar bestuur. De voorbereiding van een alomvattende strategie op dit terrein voor de periode 2017–2022 is met vertraging van start gegaan. Door een gebrek aan politiek commitment aan hervorming van het financiële beheer is de EU steun in 2016 aanzienlijk gekort, aldus de Commissie. Het rechtssysteem is enigszins voorbereid op de lidmaatschapscriteria. De Commissie stelt dat er sinds 2014 sprake is van achteruitgang door politieke inmenging in het werk van de rechterlijke macht. Het land is enigszins voorbereid in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, maar het ontbreekt aan een *track record* van corruptiezaken waar prominenten terecht staan en voldoende politiecapaciteit voor het onderzoek naar financiële delicten. Het juridische en institutionele raamwerk voor de bescherming van mensenrechten zijn volgens de Commissie in grote lijnen in overeenstemming met Europese standaarden, maar door gebrek aan politieke wil en voldoende middelen schiet het toezicht tekort. De vrijheid van meningsuiting en de situatie van de media staan door het politieke klimaat onder druk. Voor wat betreft de economische criteria oordeelt de Commissie dat Macedonië goed is voorbereid op de ontwikkeling van een functionerende markteconomie, maar er is in de verslagperiode geen voortgang geboekt. Macedonië is redelijk voorbereid qua concurrentievermogen. Er was het afgelopen jaar sprake van enige voortgang in het stimuleren van innovatie en buitenlandse investeringen. De digitalisering vordert gestaag. Wel is de Macedonische economie weinig gediversifieerd, aldus de Commissie. Het land is redelijk voorbereid om de lidmaatschapsverplichtingen over te nemen op terreinen zoals mededinging, transport en energie, maar over de gehele linie zijn meer inspanningen nodig, aldus de Commissie. De migratiecrisis heeft het asiel- en migratiesysteem onder druk gezet. Het land bleef samenwerken met buurlanden en EU-lidstaten, zo stelt de Commissie. De Commissie dringt tenslotte aan op een spoedige oplossing van de naamkwestie. De recente positieve stappen in de context van het politieke akkoord bieden een mogelijkheid voor de politieke leiders om de politieke crisis en structurele problemen aan te pakken. De Commissie is daarom bereid om de voorwaardelijke aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met Macedonië van afgelopen jaar te herhalen. Wel heeft de Commissie de voorwaarden aangescherpt. Naast voortgang in de implementatie van het politieke akkoord en substantiële voortgang in de implementatie van de urgente hervormingsprioriteiten, verlangt de Commissie dit jaar ook het houden van geloofwaardige parlementaire verkiezingen.

Het kabinet deelt de ernstige zorgen van de Commissie over de situatie in Macedonië, in het bijzonder over de achteruitgang in de rechtsstaat, de negatieve gevolgen van de *state capture* op de fragiele democratische en bestuurlijke instellingen van het land en de vrijheid van meningsuiting, en de stilstand inzake de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Macedonië moet politieke wil tonen om de belangrijke hervormingsprioriteiten en het politieke akkoord te implementeren wil het de structurele tekortkomingen in de democratie en de rechtsstaat effectief aanpakken. De Speciale Aanklager heeft hier een belangrijke rol te spelen. Onder-

steuning van haar werk door de politieke leiders en medewerking door de staatsinstellingen is daarom essentieel. De verkiezingen van 11 december a.s. kunnen voor het land een keerpunt zijn. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan eerlijke, transparante en inclusieve verkiezingen. Nederland zal deelnemers leveren aan de verkiezingswaarnemingsmissie van de OVSE. Het kabinet is met de Commissie van mening dat de naamkwestie spoedig moet worden opgelost, maar deze kwestie mag geen excuus zijn om het hervormingsproces te staken. Nederland deelt de zorgen over de interetnische spanningen in Macedonië, en heeft daarom bijgedragen aan de evaluatie van de Ohrid Raamwerk Overeenkomst. Het kabinet is van mening dat er op dit moment geen sprake kan zijn van het openen van onderhandelingen. Het kabinet acht het evenwel positief dat de politieke leiders zich opnieuw hebben gecommitteerd aan de belangrijke hervormingsprioriteiten en een datum voor vervroegde verkiezingen zijn overeen gekomen. Het kabinet ziet in deze context voldoende onderbouwing voor een voorwaardelijke aanbeveling om de toetredingsonderhandelingen te openen als positieve prikkel voor de Macedonische autoriteiten om geloofwaardige verkiezingen te organiseren, het politieke akkoord verder te implementeren en de hervormingsagenda weer ter hand te nemen. Nederland zal de situatie in Macedonië op de voet blijven volgen.

Albanië

Albanië heeft volgens de Commissie het afgelopen jaar gestaag voortgang geboekt ten aanzien van de vijf hervormingsprioriteiten die de Raad in juni 2014¹⁰ heeft vastgesteld als voorwaarden voor het openen van de onderhandelingen met het land. Deze beslaan het terrein van hervorming van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en bescherming van mensenrechten. Zo heeft het parlement in de verslagperiode met unanimititeit grondwetswijzigingen en de bijbehorende implementatiewetten aangenomen die de herziening van de organisatie en het functioneren van het rechtssysteem mogelijk maken. De Commissie constateert dat Albanië redelijk is voorbereid op de lidmaatschapscriteria ten aanzien van hervorming van het openbaar bestuur. Het land heeft volgens de Commissie voortgang geboekt bij de implementatie van een transparante selectieprocedure voor ambtenaren en heeft strategieën voor de hervorming van het openbaar bestuur en financieel beheer aangenomen. Verdere voortgang is noodzakelijk om de transformatie naar een efficiënter, gedepolitiseerd en professioneel openbaar bestuur te consolideren. Met betrekking tot de bestrijding van corruptie en georganiseerd misdaad constateert de Commissie dat Albanië enigszins is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen. Zo is klokkenluiderswetgeving aangenomen en is de politie gemoderniseerd. Er wordt meer internationaal samengewerkt, o.a. met Europol. Volgens de Commissie is meer voortgang nodig om op beide terreinen een solide *track record* op te bouwen. Het juridisch raamwerk voor de bescherming van mensenrechten is grotendeels in overeenstemming met Europese standaarden, maar de naleving ervan kan naar oordeel van de Commissie worden verbeterd. Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting is Albanië enigszins tot redelijk voorbereid, maar ook hier geldt dat betere uitvoering van wetgeving nodig is. Zo adviseert de Commissie Albanië om de onafhankelijkheid van de openbare omroep te versterken. Ten aanzien van de economische criteria is Albanië redelijk voorbereid in het ontwikkelen van een functionerende markteconomie en enigszins voorbereid qua concurrentievermogen. Op beide terreinen is in de verslagperiode enige voortgang geboekt,

¹⁰ Voor tekst van Raadsconclusies zie http://eeas.europa.eu/archives/delegations/albania/documents/press_releases/gac_june_en.pdf.

bijvoorbeeld door een meer evenwichtige begroting en de verbetering van het hoger en beroepsonderwijs. Albanië heeft het afgelopen jaar de toenadering tot EU-standaarden voortgezet en is op veel terreinen redelijk of enigszins voorbereid, zoals op het gebied van financiële controle, openbare aanbestedingen en statistiek. De bestuurlijke capaciteit en de professionele standaarden van instellingen die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het acquis moeten volgens de Commissie worden verbeterd. Tot slot meldt de Commissie dat de Albanese autoriteiten meer inspanningen moeten leveren om het toenemend aantal ongegronde asielaanvragen in EU-lidstaten te verminderen. De Commissie adviseert op basis van de tot op heden geboekte voortgang ten aanzien van de vijf hervormingsprioriteiten dat de toetredingsonderhandelingen met Albanië kunnen worden geopend, mits het land geloofwaardige en tastbare voortgang in de implementatie van de justitiële hervormingen boekt, in het bijzonder ten aanzien van de wetgeving voor het opnieuw beoordelen van alle rechters en openbare aanklagers.

Het kabinet verwelkomt de stappen die Albanië gedurende de verslagperiode heeft gezet in het hervormingsproces. Met name de unanieme aanname van een groot aantal grondwetswijzigingen voor hervorming van de rechterlijke macht getuigt van politieke toewijding aan het hervormingsproces. Verdere stappen zijn nodig om de voortgang ten aanzien van de vijf hervormingsprioriteiten te consolideren. Constructieve samenwerking tussen regering en oppositie is daarbij van belang. Zo deelt Nederland de zorgen van de Commissie op het gebied van vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid; versterking van de onafhankelijke media is cruciaal. Ook moet Albanië verder werken aan het opbouwen van een solide *track record* in het onderzoeken, vervolgen en veroordelen van corruptie en georganiseerde misdaad op alle niveaus. In dat kader is het ook van belang dat Albanië zowel een Speciale Aanklager voor corruptiezaken als de leden van de *High Judicial and Prosecutorial Council* op een transparante en gedepoliteerde wijze benoemt en daarmee verder uitvoering geeft aan de juridische hervormingen. Nederland acht het van belang dat de parlementsverkiezingen in Albanië komend jaar op transparante en inclusieve wijze verlopen. Voor het kabinet is volstrekt helder dat Albanië niet klaar is voor het openen van de toetredingsonderhandelingen. Albanië zal in de komende periode moeten blijven werken aan verdere implementatie van de vijf hervormingsprioriteiten. Pas wanneer aan de strikte voorwaarden van de Raad is voldaan, kunnen de toetredingsonderhandelingen met het land worden geopend. In deze context kan het kabinet zich vinden in de gedachte van de Commissie dat een voorwaardelijke aanbeveling tot opening van onderhandelingen een positieve prikkel kan zijn voor het onverkort voortzetten van de hervormingsagenda in Albanië.

Bosnië-Herzegovina

De Commissie meldt dat Bosnië-Herzegovina het afgelopen jaar voortgang heeft gemaakt ten aanzien van de hervormingsagenda. De Raad besloot daarom in september jl.¹¹ de Commissie te verzoeken om een advies («avis») over de Bosnische EU-lidmaatschapsaanvraag van 15 februari 2016.¹² In dit toekomstig advies zal de Commissie haar mening geven over de staat van voorbereiding van het land op de lidmaatschapsaanvraag. De Commissie stelt ten aanzien van de politieke criteria dat Bosnië-Herzegovina zijn kieswet heeft verbeterd. De samenwerking tussen de staatsministerraad en de regeringen van de entiteiten was volgens de Commissie effectief voor wat betreft de hervormingsagenda. Er is een

¹¹ Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1655.

¹² Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1588.

coördinatiemechanisme voor EU-kwesties aangenomen, dat nu moet worden geïmplementeerd. Het door de Bosnische regering geparafeerde protocol tot aanpassing van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst, dat verband houdt met de toetreding van Kroatië tot de Unie, moet worden ondertekend. Het land moet volgens de Commissie een strategisch programma voor de juridische toenadering tot het EU acquis aannemen. Ten aanzien van de hervorming van het openbaar bestuur bevindt Bosnië-Herzegovina zich in de beginfase van voorbereiding op de lidmaatschapsverplichtingen. De Commissie constateert achteruitgang doordat amendementen op de ambtenarenwetgeving van de Federatie kunnen resulteren in verdere politisering van de publieke sector. Het land moet werken aan een geharmoniseerde aanpak van beleidsontwikkeling en -coördinatie tussen verschillende delen van de overheid. De Commissie is van mening dat het rechtssysteem in Bosnië-Herzegovina enigszins is voorbereid. Het land heeft in het afgelopen jaar enige voortgang geboekt op het terrein van integriteit en verantwoording. Het actieplan ter implementatie van de strategie ter hervorming van de justitiële sector voor de periode 2014–2018 moet nog worden aangenomen. Ook duurden politiek gemotiveerde bedreigingen van de rechterlijke macht door sommige politici voort. Wat betreft de bestrijding van corruptie en georganiseerd misdad is het land naar oordeel van de Commissie enigszins voorbereid en heeft het enige voortgang geboekt, zoals de aanneming van actieplannen en de verbetering van de samenwerking tussen de betrokken agentschappen. Bosnië-Herzegovina kreeg te maken met Bosnische *Foreign Terrorist Fighters* en radicalisering en heeft reeds maatregelen genomen om dit probleem aan te pakken. Hoewel de Commissie oordeelt dat er enige voortgang is geboekt op het gebied van mensenrechten en minderheden, blijft de Grondwet in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zo oordeelde het Hof voor de Rechten van de Mens in de Sejdić-Finci uitspraak, en dient gewijzigd te worden. Volgens de Commissie was er geen sprake van voortgang ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting. Bosnië-Herzegovina is volgens de Commissie in de beginfase van het ontwikkelen van een functionerende markteconomie en voldoende concurrentievermogen. Bosnië-Herzegovina is enigszins voorbereid voor wat betreft toenadering van EU-standaarden, vooral op gebied van openbare aanbesteding en interne markt.

Het kabinet verwelkomt de positieve stappen die het afgelopen jaar zijn gezet, maar constateert ook dat de hervormingen zich nog in de eerste fase bevinden en dat voor implementatie meer nodig is, vooral het creëren van een solide *track record*. Bosnië-Herzegovina moet serieus werk maken van de verbetering van een geïntegreerd samenwerkende overheid op alle niveaus en dient politisering binnen de overheid te voorkomen. Een effectief functionerend EU-coördinatiemechanisme is daarbij essentieel. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat Bosnië-Herzegovina werk moet maken van uitdagingen zoals de onafhankelijkheid en kwaliteit van de rechterlijke macht, de vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid alsmede voorkoming van politieke inmenging in de politie, de justitiële sector en het openbaar bestuur. Het kabinet betreurt dat Bosnië-Herzegovina het actieplan met betrekking tot de *Justice Sector Reform Strategy* van 2014–2018 nog niet heeft aangenomen, hetgeen noodzakelijk is om tot implementatie over te gaan. Dat de verkiezingen in Mostar niet hebben kunnen plaatsvinden blijft een punt van zorg. Daarnaast deelt het kabinet het standpunt van de Commissie dat het land het Sejdić-Finci arrest moet implementeren. In het rapport mist het kabinet een sterkere verwijzing naar het door de Republika Srpska georganiseerde referendum over de nationale feestdag, waarmee de uitspraak van het constitutionele hof werd genegeerd en de cohesie en de kwaliteit van de rechtsstaat van Bosnië-Herzegovina wordt ondermijnd.

Evenals de Commissie verwelkomt het kabinet de inwerkingtreding van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO)¹³ met Kosovo op 1 april jl., die een alomvattend kader biedt voor nauwere politieke en economische relaties tussen de EU en Kosovo. Voor wat betreft de politieke criteria stelt de Commissie dat de voortdurende polarisatie tussen regering en oppositie voortduurde, waardoor het functioneren van het parlement werd belemmerd. Alle politieke partijen moeten verantwoordelijkheid nemen en de constructieve binnenlandspolitieke dialoog hervatten. De Kosovaarse instellingen hebben aan alle openstaande verplichtingen voldaan voor de oprichting van de speciale rechtbank buiten Kosovo voor ernstige misdrijven gepleegd in de context van het Kosovo conflict. Het EULEX mandaat is verlengd tot juni 2018. De Commissie geeft aan dat Kosovo enigszins is voorbereid ten aanzien van de hervorming van het openbaar bestuur. Er is goede voortgang geboekt met de aannames van een strategie voor het financieel beheer en een wet over administratieve procedures. De voortdurende politisering van het openbaar bestuur blijft een zorgpunt, aldus de Commissie. Kosovo's rechtssysteem bevindt zich in de beginfase van voorbereiding op de lidmaatschapsverplichtingen. In de verslagperiode zijn stappen voorwaarts gezet door aannames van grondwetswijzigingen en nationale wetgeving op dit terrein. De rechterlijke macht is nog steeds kwetsbaar voor politieke beïnvloeding. Kosovo bevindt zich in de beginfase van voorbereiding in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Kosovo heeft volgens de Commissie de institutionele capaciteit om corruptie aan te pakken versterkt. Kosovo heeft enige voortgang geboekt op mensenrechtenterrein met stappen ter implementatie van het wetgevingspakket van 2015 en verklaringen ter ondersteuning van de LHBTI-gemeenschap. Ten aanzien van de vrijheid van meningsuitgang is er in de verslagperiode volgens de Commissie sprake geweest van zorgwekkende ontwikkelingen, zoals de bedreiging van journalisten. Ten aanzien van de economische criteria oordeelt de Commissie dat Kosovo zich in de beginfase bevindt van de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en voldoende concurrentievermogen, al is er enige voortgang geboekt met het ondersteunen van exportgeoriënteerde bedrijven, toegang tot financiële dienstverlening en het verbeteren van de naleving van contracten. Kosovo bevindt zich naar oordeel van de Commissie in de beginfase van toenadering tot EU-standaarden.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat Kosovo zich in het hervormingsproces op veel terreinen nog in een beginstadium bevindt. Kosovo zal zich stevig moeten inzetten om verdere hervormingen met succes door te voeren. Het adresseren van de politieke polarisatie speelt hierbij een belangrijke rol. De politieke leiders moeten verantwoordelijkheid nemen en de politieke wil tonen om de SAO daadkrachtig te implementeren. Het kabinet hecht belang aan voortgang ten aanzien van de rechtsstaat, in het bijzonder aan de opbouw van nationale capaciteiten in aanloop naar het aflopen van het EULEX mandaat in juni 2018 zodat de overdracht van bevoegdheden van EULEX naar nationale instellingen goed verloopt. Het kabinet verwelkomt de stappen die door Kosovo zijn gezet om de speciale rechtbank op te richten. Het kabinet roept de politieke leiders van het land op om ook na het van start gaan van de werkzaamheden actief medewerking te verlenen aan de rechtbank en aan voldoende outreach naar de Kosovaarse bevolking te doen over de rol en het mandaat van de rechtbank. Voor wat betreft het visumliberalisatie-

¹³ Zoals 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.

traject herhaalt het kabinet dat Kosovo aan alle voorwaarden moet voldoen voordat kan worden ingestemd met het afschaffen van de visumplicht. De laatste twee openstaande benchmarks betreffen ratificatie van het grensverdrag met Montenegro en het opbouwen van een *track record* inzake bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.