



Brussel, 29.5.2019
COM(2019) 261 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Advies van de Commissie betreffende het verzoek van Bosnië en Herzegovina om
toetreding tot de Europese Unie**

{SWD(2019) 222 final}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Advies van de Commissie betreffende het verzoek van Bosnië en Herzegovina om
toetreding tot de Europese Unie**

A. INLEIDING

a) Aanvraag van het lidmaatschap

Bosnië en Herzegovina heeft op 15 februari 2016 het lidmaatschap van de Europese Unie aangevraagd. Op 20 september 2016 heeft de Raad van de Europese Unie de Commissie bijgevolg verzocht om een advies over dit verzoek. Dit stemt overeen met de procedure van artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin staat dat *"elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding."*

Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt: *"De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen."*

Dit is het wettelijke kader waarbinnen de Commissie haar advies voorlegt.

De Europese Raad van Feira van juni 2000 erkende dat de landen van de Westelijke Balkan die deelnemen aan het stabilisatie- en associatieproces, "potentiële kandidaten" voor EU-lidmaatschap zijn. Het Europese perspectief van deze landen werd bevestigd op de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003 waarop de agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan werd aangenomen. Deze agenda blijft de hoeksteen van het EU-beleid voor deze regio.

De Europese Raad van december 2006 hernieuwde de verbintenis van de EU *"dat de toekomst van de landen van de Westelijke Balkan binnen de Europese Unie ligt"* en herhaalde dat *"de vorderingen van elk land op de weg naar de Europese Unie afhankelijk zijn van diens eigen inspanningen om te voldoen aan de criteria van Kopenhagen en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. Een bevredigende staat van dienst van een land wat de tenuitvoerlegging betreft van de verplichtingen volgens de stabilisatie- en associatieovereenkomst (inclusief de handelsgerelateerde bepalingen), is voor de EU een essentieel element bij de beoordeling van een verzoek om toetreding."*

In de strategie voor de Westelijke Balkan van februari 2018¹ verklaarde de Commissie dat "*met volgehouden inspanningen en engagement [...] Bosnië en Herzegovina kandidaat [kan] worden voor toetreding.*" Op de top tussen de EU en de Westelijke Balkan die in mei 2018 in Sofia plaatsvond, herhaalden de EU-leiders hun ondubbelzinnige steun voor het Europese perspectief van de Westelijke Balkan, en de partners van de Westelijke Balkan verbonden zich opnieuw tot dit perspectief als duidelijke strategische keuze. De EU-leiders stelden de verklaring van Sofia en de prioriteitenagenda van Sofia vast², met nieuwe maatregelen voor meer samenwerking met de regio op belangrijke gebieden zoals veiligheid, de rechtsstaat en migratie.

In dit advies evalueert de Commissie de inspanningen van Bosnië en Herzegovina op basis van het vermogen van het land om te voldoen aan de criteria die zijn vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993, alsook die van Madrid in 1995, met name wat betreft de bestuurlijke capaciteit van het land en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. In dit advies wordt ook rekening gehouden met de staat van dienst van Bosnië en Herzegovina met de naleving van zijn verplichtingen in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst die op 1 juni 2015 in werking is getreden.

In juni 1993 concludeerde de Europese Raad van Kopenhagen als volgt:

"De toetreding zal plaatsvinden zodra een geassocieerd land in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden.

Het lidmaatschap vereist:

– *dat de kandidaat-lidstaat zo ver is gekomen dat hij beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;*

– *dat de kandidaat-lidstaat beschikt over een goed functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden;*

– *het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, hetgeen mede inhoudt dat de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie worden onderschreven".*

In december 1995 wees de Europese Raad van Madrid op de noodzaak "*om de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke en harmonische integratie van de [kandidaat-]lidstaten, met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun bestuurlijke structuren en het scheppen van een stabiel economisch en monetair klimaat.*"

In december 2006 kwam de Europese Raad overeen dat "*de op consolidatie, conditionaliteit en communicatie gebaseerde uitbreidingsstrategie, in combinatie met de capaciteit van de EU om nieuwe leden op te nemen, de grondslag vormt voor een nieuwe consensus over uitbreiding*".

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

² https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

Voor de Westelijke Balkan stelde de Raad op 31 mei 1999 de specifieke voorwaarden vast in het kader van het stabilisatie- en associatieproces. Dit omvat samenwerking met het Internationaal Strafhof voor het voormalige Joegoslavië en regionale samenwerking. Deze voorwaarden zijn geïntegreerd als een fundamenteel element in de stabilisatie- en associatieovereenkomst.

Dit advies is tot stand gekomen volgens een methode die vergelijkbaar is met die van eerdere adviezen van de Commissie. Als onderdeel van een vragenlijst en de aanvullende vragen daarbij ontving Bosnië en Herzegovina in totaal 3.897 vragen die alle EU-beleidsgebieden bestreken. Het land had 14 maanden nodig om de 3.242 vragen te beantwoorden, en 8 maanden voor de 655 aanvullende vragen. Ondanks het opzetten van een coördinatiemechanisme voor EU-zaken konden de autoriteiten het niet eens worden over een antwoord op 22 vragen: 1 vraag over de politieke criteria, 4 vragen over regionaal beleid, en 17 vragen over onderwijsbeleid.

De Commissie heeft een groot aantal deskundigenmissies naar Bosnië en Herzegovina opgezet met speciale aandacht voor kwesties die met de politieke criteria verband houden. De Commissie heeft ook rekening gehouden met bijdragen die werden ontvangen na overleg met belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, internationale organisaties en EU-lidstaten. Deze aanpak stelde de Commissie in staat de bestuurlijke capaciteit van Bosnië en Herzegovina te evalueren en de manier waarop de wetgeving ten uitvoer wordt gelegd. Hiermee konden ook de blijvende problemen en prioriteiten voor toekomstige actie beter worden vastgesteld. In haar advies en het begeleidende analytische verslag heeft de Commissie de huidige situatie geëvalueerd en aangegeven hoe problemen zowel op de korte termijn als de langere termijn aangepakt moeten worden.

De gedetailleerde analyse waarop dit advies is gebaseerd, is vervat in het *analytische verslag dat het Advies van de Commissie betreffende het verzoek van Bosnië en Herzegovina om toetreding tot de Europese Unie vergezelt*. Het analytische verslag biedt initiële ramingen van de gevolgen van de toekomstige toetreding van Bosnië en Herzegovina voor een aantal belangrijke beleidsgebieden. De Commissie zal voor deze beleidsgebieden in een later stadium van het pretoetredingsproces meer gedetailleerde effectbeoordelingen verstrekken. Daarnaast zou een Toetredingsverdrag tot de EU voor Bosnië en Herzegovina technische aanpassingen vereisen van de EU-instellingen in het licht van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

b) Betrekkingen tussen de EU en Bosnië en Herzegovina

De betrekkingen tussen de EU en Bosnië en Herzegovina hebben zich sinds de ondertekening van het Algemeen Kaderakkoord voor vrede in Dayton/Parijs in 1995 met grotere betrokkenheid en gedrevenheid ontwikkeld.

Bosnië en Herzegovina neemt deel aan het stabilisatie- en associatieproces en zijn burgers hebben sinds 2010 baat bij visumvrij reizen naar de Schengenlanden. De stabilisatie- en associatieovereenkomst is sinds 2015 van kracht. In 2016 deed het land een verzoek tot toetreding tot de EU.

De **stabilisatie- en associatieovereenkomst** tussen Bosnië en Herzegovina en de EU werd op 16 juni 2008 in Luxemburg ondertekend tezamen met de **Interim-overeenkomst**, waarmee sinds 1 juli 2008 handels- en handelsgerelateerde kwesties worden geregeld.

In december 2014 kwam de Raad een vernieuwde aanpak overeen in verband met Bosnië en Herzegovina, en nodigde hij de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter en de commissaris voor Europees Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen uit contact op te nemen met de politieke leiders om zich te vergewissen van hun onwrikbare voornemen om, met het oog op toetreding tot de EU, hervormingen door te voeren. Na het akkoord over een schriftelijke verbintenis van de president van Bosnië en Herzegovina, de ondertekening ervan door de leiders van de 14 partijen in het parlement, en de goedkeuring ervan door de parlementaire vergadering, besloot de Raad tot de inwerkingtreding van de stabilisatie- en associatieovereenkomst, met ingang van 1 juni 2015. Met de inwerkingtreding van de stabilisatie- en associatieovereenkomst opende Bosnië en Herzegovina een nieuw hoofdstuk in zijn betrekkingen met de EU en bevestigde het zijn verbintenis om de toetreding tot de EU verder na te streven. De stabilisatie- en associatieovereenkomst biedt een kader voor wederzijdse verbintenissen over een breed spectrum van politieke, handels- en economische kwesties, alsmede de rechtsgrondslag voor een geformaliseerde beleidsdialoog.

De EU biedt het land advies in verband met de hervormingsprioriteiten op de weg naar toetreding tot de EU. De beleidsdialoog tussen de Europese Commissie en Bosnië en Herzegovina vindt sinds 2009 plaats in het kader van de Interim-overeenkomst, en sinds 2015 in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst³. De beleidsdialoog inzake de rechtsstaat vindt sinds 2011 plaats in de context van de gestructureerde dialoog over justitie, en sinds 2016 in het kader van het subcomité Justitie, vrijheid en veiligheid van de stabilisatie- en associatieovereenkomst. Sinds 2017 komt ook een speciale groep voor de hervorming van het openbare bestuur bijeen.

Bosnië en Herzegovina heeft de passende bestuurlijke capaciteit ontwikkeld om de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de stabilisatie- en associatieovereenkomst te garanderen, meer bepaald inzake het vlotte functioneren van de stabilisatie- en associatieraad, het -comité en de sectorale subcomités. Het protocol ter aanpassing van de stabilisatie- en associatieovereenkomst om rekening te houden met de toetreding van Kroatië tot de EU trad in werking op 1 oktober 2017, na sinds 1 februari 2017 voorlopig te zijn toegepast.

Om echter te voldoen aan de wettelijke verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst moet Bosnië en Herzegovina het functioneren van het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité garanderen en een nationaal programma ontwikkelen voor de overname van de EU-wetgeving.

De parlementaire dimensie van de stabilisatie- en associatieovereenkomst werkt niet goed. Het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité werd in november 2015 opgericht als onderdeel van de organen van de stabilisatie- en associatieovereenkomst, maar heeft nooit een reglement van orde kunnen goedkeuren vanwege de eis van een aantal vertegenwoordigers van Bosnië en Herzegovina om etnische stemregels in te voeren die niet met de Europese normen in overeenstemming zijn. Desondanks bespreekt en stemt het Europees Parlement regelmatig resoluties over de situatie en de ontwikkelingen in verband met de weg van Bosnië en Herzegovina naar toetreding tot de EU.

³ De beleidsdialoog tussen de Europese Commissie en Bosnië en Herzegovina vindt plaats binnen het kader van de sectorale subcomités over de volgende onderwerpen: handel, industrie, douane en belastingen; landbouw en visserij; interne markt en concurrentie; economische en financiële kwesties en statistieken; innovatie, informatiemaatschappij en sociaal beleid; vervoer, milieu, energie en regionale ontwikkeling; justitie, vrijheid en veiligheid.

Bosnië en Herzegovina neemt deel aan een economische dialoog met de Commissie en de EU-lidstaten. Het land dient jaarlijks bij de Commissie een **programma voor economische hervormingen** op de middellange termijn in, waarin plannen worden uiteengezet om de macro-fiscale stabiliteit te versterken en structurele belemmeringen voor groei weg te werken. Op basis van het programma voor economische hervormingen heeft Bosnië en Herzegovina jaarlijks een ontmoeting met de Commissie, de EU-lidstaten en alle andere uitbreidingslanden bij gelegenheid van de economische en financiële dialoog. Deze dialoog over economisch goed bestuur is bedoeld om het land op toekomstige deelname aan de economische beleidscoördinatie van de EU voor te bereiden, met inbegrip van het Europees Semester-proces.

Tussen 2015 en 2018 heeft Bosnië en Herzegovina een ambitieuze hervormingsagenda op touw gezet om economische groei en kansen op werk opnieuw aan te zwengelen. Hoewel er nog aanzienlijke problemen blijven bestaan, hebben de ondernomen hervormingen bijgedragen tot een verbetering van de economische indicatoren en de macro-economische situatie, met inbegrip van overheidsfinanciën in evenwicht en een gestage economische groei. Er dient een nieuwe reeks sociaal-economische hervormingsmaatregelen te worden overeengekomen en ten uitvoer gelegd door de overheden op alle niveaus in het land, in volledige overeenstemming met het programma voor economische hervormingen en de gezamenlijk overeengekomen beleidsrichtsnoeren.

Na een besluit van de Raad kunnen burgers uit Bosnië en Herzegovina met ingang van november 2010 **visumvrij reizen** naar de Schengenzone. Dit besluit was gebaseerd op aanzienlijke vooruitgang op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid en het naleven van de 174 specifieke voorwaarden die waren uiteengezet in de routekaart voor visumliberalisering, zoals de invoering van biometrische paspoorten. De Commissie houdt regelmatig toezicht op de tenuitvoerlegging ervan en brengt daarover verslag uit. De Commissie keurde in december 2018 haar tweede verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht goed⁴. Over het algemeen blijft Bosnië en Herzegovina voldoen aan alle ijkpunten voor visumliberalisering.

Bosnië en Herzegovina ratificeerde het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap in september 2006, de Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte in juli 2007 en het Verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap in april 2018.

De stabilisatie- en associatieovereenkomst en de interim-overeenkomst daarbij, die sinds 2008 worden toegepast, hebben een progressieve liberalisering van de **handel** en wederzijdse toegang zonder douanerechten voor de meeste goederen mogelijk gemaakt. Sinds 2000 profiteert Bosnië en Herzegovina ook van de “autonome handelsmaatregelen”. In 2007 trad Bosnië en Herzegovina toe tot de Midden-Europese vrijhandelsovereenkomst (Cefta). De onderhandelingen over de toetreding van het land tot de Wereldhandelsorganisatie bevinden zich in een finaal stadium. De EU is de voornaamste handelspartner van Bosnië en Herzegovina, gevolgd door de Cefta-landen. De handelsintegratie met de EU is sterk. In 2017 was 61% van de invoer van het land ter waarde van 5,6 miljard euro afkomstig uit de EU (12% van de Cefta). Van de uitvoer van het land ging 71% naar de EU (15% naar de Cefta). Het handelstekort van het land met de EU beliep 1,7 miljard euro in 2017.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

De EU zet aanzienlijke middelen in Bosnië en Herzegovina in, in het kader van het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid** en het **gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid**. De Raad wees van 2002 tot 2011 de internationale hoge vertegenwoordiger als de speciale vertegenwoordiger van de EU in Bosnië en Herzegovina aan. Sinds 2011 heeft de versterkte aanwezigheid van de combinatie bureau van de speciale vertegenwoordiger van de EU in Bosnië en Herzegovina/hoofd van de EU-delegatie ervoor gezorgd dat de EU-prioriteiten aan de burgers van het land werden meegedeeld en de doelstellingen van de EU-agenda op essentiële punten werden verwezenlijkt. Sinds december 2004 heeft de EU de militaire operatie EUFOR Althea in het land opgezet, voorzien van een uitvoerend mandaat om veiligheid en zekerheid in het land te garanderen. Sinds september 2015 functioneert een kaderovereenkomst over de deelname van Bosnië en Herzegovina aan crisisbeheersoperaties van de EU.

De EU verstrekt aanzienlijke **financiële steun** aan Bosnië en Herzegovina waarmee het land door de jaren heen de oorlogsvernielingen kon te boven komen en zichzelf opnieuw als inhaaleconomie kon positioneren. Van 1996 tot 2000 kon Bosnië en Herzegovina profiteren van financiële EU-steun uit hoofde van de programma's PHARE en OBNOVA. Tussen 2000 en 2007 voorzag de CARDS-verordening in financiële steun afgestemd op de prioriteiten van het stabilisatie- en associatieproces⁵. Sinds 2007 doet Bosnië en Herzegovina zijn voordeel met EU-steun die hoofdzakelijk wordt verstrekt in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). In de periode 2007-2018 ontving Bosnië en Herzegovina 1,5 miljard steun van de EU, waarvan naar schatting 433 miljoen euro uit regionale programma's. Sinds 2000 verstrekte de Europese Investeringsbank 2,4 miljard euro leningen ter ondersteuning van projecten in Bosnië en Herzegovina. De EU-delegatie in Bosnië en Herzegovina is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de financiële steun van de EU via direct beheer, alsook voor de coördinatie van de steun met de EU-lidstaten. De tenuitvoerlegging van de programma's IPA I en IPA II is aan de gang. Het indicatieve strategiedocument voor Bosnië en Herzegovina 2014-2017 werd in 2018 herzien om een aantal extra sectoren toe te voegen en de strategie tot 2020 te verlengen⁶. Er bestaan sectorale strategieën voor milieu, energie, vervoer en plattelandsontwikkeling, waarvoor IPA-steun mogelijk is. De goedkeuring van nationale strategieën onder meer voor het beheer van de overheidsfinanciën en werkgelegenheid blijft een fundamentele vereiste voor Bosnië en Herzegovina om in 2018-2020 van IPA-financiering te kunnen profiteren.

Bosnië en Herzegovina heeft zijn deelname aan de **EU-programma's** geleidelijk aan uitgebreid, hetgeen ten dele met IPA-middelen werd gefinancierd. Momenteel neemt Bosnië en Herzegovina deel aan de programma's COSME, Creatief Europa, Douane 2020, Europa voor de burger, Erasmus+, Fiscalis 2020, Horizon 2020 en het derde actieprogramma voor de Unie op het gebied van gezondheid. Bosnië en Herzegovina neemt ook deel aan het programma **INTERREG**.

⁵ De programma's PHARE, OBNOVA en CARDS waren financiële instrumenten die de overgang naar de democratie en een markteconomie in Centraal- en Oost-Europa en de Westelijke Balkan moesten faciliteren.

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

B. CRITERIA VOOR LIDMAATSCHAP

1. POLITIEKE CRITERIA

Deze evaluatie is gebaseerd op de criteria van Kopenhagen met betrekking tot de stabiliteit van de instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen en op de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces.

De oorlog die Bosnië en Herzegovina van 1992 tot 1995 teisterde, heeft een spoor van materiële en menselijke vernieling getrokken waarvan het land moest herstellen. Sindsdien heeft het land zijn instellingen en economische infrastructuur heropgericht en zich voorbereid om de weg naar EU-toetreding op te gaan. Bosnië en Herzegovina verbindt zich ertoe de doelstelling van lidmaatschap van de Europese Unie na te streven, zoals in talrijke besluiten van de president is herhaald, en heeft zijn wetgevende inspanningen steeds meer toegespitst op het goedkeuren van hervormingen met het oog op toetreding tot de EU.

Zoals is vastgesteld in de **grondwet**, die een integraal onderdeel vormt (bijlage IV) van het Algemeen Kaderakkoord voor vrede van Dayton/Parijs van 1995, is Bosnië en Herzegovina een parlementaire democratie waarin de uitvoerende macht wordt uitgeoefend door de president en de raad van ministers, terwijl de wetgevende macht bij de parlementaire vergadering berust. De grondwet garandeert de fundamentele beginselen van een democratische staat, met inbegrip van de rechtsstaat, vrije verkiezingen en de bescherming van de mensenrechten.

De grondwet stelt de interne structuur van het land vast als een staat die uit twee entiteiten is samengesteld, de federatie van Bosnië en Herzegovina (bestaande uit 10 kantons), en de *Republika Srpska*, alsmede het Brčko District. De preambule van de grondwet noemt “Bosniërs, Kroaten en Serviërs als constituerende volkeren (naast Anderen), en als burgers van Bosnië en Herzegovina”, die de grondwet vaststellen. Het land heeft te maken met een aantal structurele problemen die voortkomen uit de complexe institutionele structuur, gekoppeld aan etnisch-gerelateerde procedures die het vlotte functioneren belemmeren.

De bevoegdheden op staatsniveau worden in de grondwet opgesomd, waarbij alle andere bevoegdheden aan de entiteiten toekomen. De bevoegdheden op staatsniveau omvatten ook bevoegdheden die geleidelijk aan aan de staat werden toegewezen of die de staat op zich heeft genomen op basis van overdrachtovereenkomsten, voorts geïmpliceerde bevoegdheden en bijlagen bij de vredesakkoorden, waarin is voorzien bij de grondwet en die door het grondwettelijk hof werden bevestigd. Frequente onenigheid over de verdeling van de bevoegdheden tussen de staat en de entiteiten belemmert de doeltreffende uitoefening ervan en de aanpassing van de wetgeving aan de EU-normen en de tenuitvoerlegging ervan voor een groot aantal hoofdstukken. Om dergelijke systematische disputen te voorkomen en een doeltreffende tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving te verzekeren, moet Bosnië en Herzegovina rechtszekerheid garanderen in verband met de verdeling van de bevoegdheden tussen de diverse niveaus van de overheid. Er bestaat geen procedure waarmee het staatsniveau inbreuken op de EU-wetgeving door andere bestuursniveaus, waarvoor Bosnië en Herzegovina als geheel aansprakelijk zou worden gesteld, kan voorkomen en verhelpen.

De grondwet omvat bepalingen op basis van volksgroep en woonplaats die niet in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dit betreft de procedures voor aanwijzing, samenstelling en besluitvorming van het staatshoofd en de

uitvoerende en wetgevende organen, alsook bepaalde electorale rechten die zijn gereserveerd voor burgers die behoren tot de “constituerende volkeren”, Bosniërs, Kroaten en Serviërs. Om die reden zijn aanzienlijke extra hervormingen nodig om te verzekeren dat alle burgers hun politieke rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Sejdić-Finci*.

De samenstelling en besluitvorming van ettelijke bestuursorganen zijn gebaseerd op etnische criteria, waardoor de tenuitvoerlegging van de EU-normen in het gedrang dreigt te komen. Vetorechten op etnische basis kunnen ook de werkzaamheden van het parlement en de wetgevende vergaderingen van de entiteiten beïnvloeden.

Het grondwettelijk hof is de uitlegger van de grondwet en de laatste instantie bij bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende bestuursniveaus. Drie van de negen rechters van het hof zijn internationale rechters. Diverse besluiten van het hof werden nog steeds niet uitgevoerd. Het professionalisme en de onafhankelijkheid van de rechters van het grondwettelijk hof moeten worden versterkt, te beginnen met betere benoemingscriteria en aanwijzingsprocedures. De kwestie van de internationale rechters in het grondwettelijk hof moet worden aangepakt. Het grondwettelijk hof moet een proactieve en onafhankelijke rol kunnen spelen om bevoegdheidsconflicten op te lossen. De legitimiteit van het hof moet door alle autoriteiten worden erkend om een voortdurende naleving van de besluiten van het hof te garanderen.

Bij bijlage X bij de vredesovereenkomst van Dayton werd het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger opgericht als de hoogste autoriteit voor de interpretatie van de burgerlijke aspecten van de tenuitvoerlegging van de vredesovereenkomst. Het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger heeft sindsdien uitgebreide bevoegdheden gekregen om wetgeving af te kondigen en ambtenaren te ontslaan, gekend als de “Bonn-bevoegdheden”, die voor het laatst in 2011 zijn gebruikt. Dergelijke ingrijpende internationale supervisie is in beginsel onverenigbaar met de soevereiniteit van Bosnië en Herzegovina en bijgevolg met het EU-lidmaatschap. Sinds 2008 is een procedure aan de gang om het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger te sluiten. De uitkomst daarvan hangt van een aantal factoren af.

Het **parlement** en de andere wetgevende vergaderingen stellen wetgeving vast en voeren democratische controle en toezicht uit over de uitvoerende macht. Het recht om zich kandidaat te stellen voor het nationale parlement blijft beperkt op basis van volksgroep en woonplaats, hetgeen een inbreuk is op de Europese normen. Veto's op basis van “vitale nationale belangen” en stemmingen op basis van de entiteit hebben ook gevolgen voor het doeltreffende functioneren van de parlementen, met het risico van vertragingen in de vaststelling van wetgeving. Het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie voor democratie middels het recht (“de Commissie van Venetië”) hebben aanbevelingen gepubliceerd om het electorale kader te verbeteren en te garanderen dat de verkiezingen overeenkomstig de Europese normen plaatsvinden, met inbegrip van de transparantie van de financiering van politieke partijen. Wat betreft lokale verkiezingen, hebben de burgers van Mostar bij ontstentenis van een wettelijk kader sinds 2008 geen gemeenteraad kunnen verkiezen.

De wetgevende vergaderingen op staats- en entiteitsniveau vertonen de tendens tot het gebruik van urgentieprocedures om wetgeving in verband met de Europese normen goed te keuren, waardoor de kwaliteit van de aanpassing van de wetgeving te lijden heeft. Vaak bestaat er geen garantie voor een omvattende effectbeoordeling van de voorgestelde wetgeving en het wetgevende toezicht op de uitvoerende macht, met inbegrip van de

tenuitvoerlegging van de wetgeving, moet worden opgedreven. De samenwerking tussen de wetgevende vergaderingen en hun vermogen om de wetgeving te evalueren in het licht van de EU-normen zijn zwak en moeten aanzienlijk worden verbeterd, indien noodzakelijk door uit het hele land middelen te bundelen.

Bosnië en Herzegovina beschikt over een complex systeem van **uitvoerende macht** dat over het algemeen goed werkt. De complexiteit van de instellingen leidt tot aanzienlijke problemen met betrekking tot de coördinatie en harmonisering van het politieke standpunt van het land, met name wat betreft de aanpassing aan en de tenuitvoerlegging van de wetgeving die is aangenomen op basis van de EU-normen. Gezien het feit dat 14 uitvoerende instanties in het hele land bevoegd zijn voor de tenuitvoerlegging van de EU-normen, dienen er aanzienlijke inspanningen te worden gedaan en dienen de capaciteiten van het land op alle niveaus aanzienlijk te worden versterkt, of dient althans enige bundeling van middelen en capaciteiten te worden nagestreefd, wil Bosnië en Herzegovina voldoen aan de verplichtingen van EU-lidmaatschap. Dit is met name het geval op kantonaal niveau waar de capaciteit om te voldoen aan de verplichtingen van het EU-lidmaatschap onvoldoende is. De regeringen hebben een aantal stappen gezet om de coördinatie over kwesties inzake EU-integratie te verzekeren, onder meer door een coördinatiemechanisme voor EU-zaken op te zetten dat nog volledig operationeel moet worden. De capaciteit van de regeringen voor de planning van het beleid en de coördinatie ervan in alle geledingen van de overheid is nog onvoldoende.

Er moeten ernstige inspanningen worden ondernomen om de aanpassing te garanderen van de wetgeving aan de beginselen van de **hervorming van de overheidsdiensten** en de doeltreffende tenuitvoerlegging daarvan. De autoriteiten moeten op alle niveaus politieke steun verzekeren voor de coördinatiestructuur voor de hervorming van de overheidsdiensten en aangepaste financiële middelen toewijzen om de hervorming van de overheidsdiensten te bevorderen. Om een professionele overheidsdienst te garanderen, moet de wetgeving op één lijn worden gebracht met beginselen van rekrutering, promotie en ontslag op basis van verdiensten. De praktische uitvoering ervan moet vrij zijn van politieke inmenging. Het regelgevende kader en de methodologie inzake de ontwikkeling, het toezicht en de budgettering van centraal en sectoraal beleid op alle niveaus zijn niet geharmoniseerd. Dit is nodig om een doeltreffende nationale aanpak van het beleid te verzekeren. De wetgeving en de procedures zijn niet geharmoniseerd en de systemen voor e-ondertekening in het land zijn nog niet onderling compatibel. Dit is noodzakelijk voor een doeltreffende verlening van diensten.

In de loop van de tijd zijn belangrijke hervormingen doorgevoerd op het gebied van het **gerecht**, met name door de oprichting van het hof van Bosnië en Herzegovina en van één zelfregulerend orgaan voor het gerecht, nl. de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging. Het gerecht is georganiseerd in vier systemen met elk zijn eigen jurisdictie en interne institutionele structuren. Het grondwettelijke en wetgevende kader is onvolledig en garandeert niet in voldoende mate de onafhankelijkheid, autonomie, verantwoordingsplicht en doeltreffendheid van het gerecht. Om de garanties van de gerechtelijke onafhankelijkheid en de autonomie van het openbaar ministerie te versterken, ook wat betreft alle vormen van politisering en druk, moeten de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging en de rechtbanken op staatsniveau worden uitgerust met een expliciet grondwettelijk statuut.

De wet op de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging moet worden herzien om de aanwijzing, evaluatie en disciplinaire maatregelen met betrekking tot leden van het gerecht beter te regelen, en passende rechtsmiddelen te bieden tegen finale besluiten van de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging. Er moet een wet worden aangenomen over de

rechtbanken in Bosnië en Herzegovina om bevoegdheidsconflicten te vermijden en in strafzaken de vereiste rechtszekerheid te garanderen.

Er bestaat in Bosnië en Herzegovina geen opperste gerechtshof op staatsniveau. De samenhang van de jurisprudentie op alle gerechtelijke niveaus in het land wordt bevorderd door vrijwillige harmoniseringspanels bij de hoogste juridische instanties. Uiteindelijk moet Bosnië en Herzegovina een gerechtelijk orgaan opzetten om de consistente interpretatie van de wetgeving en de harmonisering van de jurisprudentie te garanderen, en tegelijk het beginsel van de onafhankelijkheid van alle rechters ten volle te blijven garanderen.

De **strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad** wordt belemmerd door een gebrek aan harmonisering van de wetgeving in het land en door zwakke institutionele samenwerking en coördinatie. Corruptie is wijdverbreid en alle niveaus van de overheid vertonen tekenen van politieke belangen, hetgeen directe gevolgen heeft voor het dagelijks leven van de burgers, met name inzake gezondheid, onderwijs, werkgelegenheid en overheidsopdrachten. Het beleid en het institutionele en wettelijke kader ter voorkoming van corruptie zijn gefragmenteerd en vertonen aanzienlijke leemten. De instanties voor rechtshandhaving zijn gefragmenteerd en kwetsbaar ten gevolge van onbetamelijke politieke inmenging. De openbaar aanklagers zijn niet voldoende proactief. Financiële onderzoeken en de inbeslagneming van tegoeden blijven grotendeels ontoelreffend. De strijd tegen witwassen moet worden opgedreven. Definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau zijn heel zeldzaam en de sancties zijn niet afschrikkend genoeg. De preventie van gewelddadig extremisme en het beleid en de maatregelen voor terrorismebestrijding moeten worden versterkt. De coördinatie van migratiegerelateerde maatregelen tussen de bevoegde instanties op alle bestuursniveaus is zwak. Personen die internationale bescherming nastreven, kunnen niet doeltreffend een asielpcedure inleiden.

Bosnië en Herzegovina moet meer bepaald wetgeving inzake belangenconflicten en de bescherming van klokkenluiders aannemen en uitvoeren, het effectieve functioneren en de coördinatie van organen voor corruptiebestrijding garanderen, de wetgeving en de capaciteit inzake overheidsopdrachten aanpassen en versterken, doeltreffende samenwerking garanderen tussen de organen voor rechtshandhaving en met de openbaar ministeries, vooruitgang boeken voor een staat van dienst inzake proactieve onderzoeken, definitieve inbeschuldigingstellingen, vervolgingen en definitieve veroordelingen bij georganiseerde misdaad en corruptie, ook op hoog niveau, de overheidsbedrijven depolitiseren en herstructureren en de transparantie van privatiseringsprocessen garanderen.

Het wettelijke en institutionele kader voor de bescherming van de **grondrechten** is grotendeels ingevoerd. Dit kader moet volledig ten uitvoer worden gelegd en aanzienlijk verbeterd, onder meer door de harmonisering van de wetgeving binnen het land en de aanpassing ervan aan de Europese normen, de versterking van de bestuurlijke capaciteit en het beschikbaar stellen van voldoende middelen voor een doeltreffende handhaving van de grondrechten. Er bestaat geen landelijke strategie inzake de mensenrechten en discriminatiebestrijding. De gelijkheid van alle burgers is niet gegarandeerd. De wetgeving inzake non-discriminatie en gelijkheid van mannen en vrouwen is van kracht maar wordt niet voldoende toegepast, met name niet wat geweld op basis van geslacht betreft. De grondwet van de entiteit *Republika Srpska* omvat een bepaling inzake de doodstraf, tegen de Europese normen in, en het land beschikt niet over een nationaal preventiemechanisme tegen marteling en slechte behandeling. Geweld, bedreigingen en politieke druk tegen journalisten zijn een punt van zorg. De bescherming van journalisten en het gerechtelijke onderzoek en de gerechtelijke afwikkeling van bedreigingen en aanvallen tegen journalisten zijn onvoldoende.

Openbare omroepers staan bloot aan politieke druk. Hun financiële autonomie is precair. Er is nog geen gunstig milieu voor het maatschappelijk middenveld, onder meer wat betreft vrijheid van vergadering en vereniging. De autoriteiten moeten regelmatige samenwerking en overleg met de maatschappelijke organisaties opzetten. De bescherming en integratie van kwetsbare groepen is nog onvoldoende, meer bepaald voor mensen met een handicap, kinderen, LGTBI⁷, leden van de Roma-gemeenschap, gevangenen, migranten en asielzoekers. Inclusief en kwaliteitsvol onderwijs voor allen is ook noodzakelijk om een einde te stellen aan de praktijk van “twee scholen onder één dak” en de desbetreffende rechterlijke vonnissen ten uitvoer te leggen.

Het politieke milieu is nog niet rijp voor **verzoening** en om de erfenis van het verleden te overbruggen. Bewezen oorlogsfeiten worden vaak betwist door politieke leiders op hoog niveau die twijfel zaaien over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de internationale tribunalen. Alle betrokkenen in Bosnië en Herzegovina moeten blijk geven van totale samenwerking met de internationale tribunalen door hun besluiten aan te nemen en te erkennen. Revisionisme en de ontkenning van de genocide zijn in tegenspraak met de meest fundamentele Europese waarden.

De processen inzake oorlogsmisdaden hebben nog steeds een grote achterstand en er moet een herziene nationale strategie inzake oorlogsmisdaden worden aangenomen. Bosnië en Herzegovina moet zijn herstelregeling voor burgerlijke slachtoffers van de oorlog aanzienlijk verbeteren. Er zijn nog ongeveer 8.000 personen vermist en het land moet zijn volle verantwoordelijkheid opnemen om er achter te komen wat deze personen is overkomen. Bosnië en Herzegovina moet duurzame oplossingen voor huisvesting en integratie bieden aan de rond 100.000 vluchtelingen en internationaal ontheemden van de conflicten van de jaren 1990, het proces van terugkeer voltooiën en de sluiting van bijlage VII van de vredesovereenkomst van Dayton mogelijk maken. Bosnië en Herzegovina neemt deel aan het regionale huisvestingsprogramma waarmee duurzame huisvesting voor rond 74.000 vluchtelingen en ontheemden moet worden geboden.

Bosnië en Herzegovina voldoet grotendeels aan het **stabilisatie- en associatieproces**, met name door actief deel te nemen aan regionale samenwerkingsinitiatieven en over het algemeen door goede nabuurschapsrelaties na te streven. De bilaterale betrekkingen met de andere uitbreidingslanden zijn over het algemeen goed. Anderzijds erkent Bosnië en Herzegovina Kosovo niet en handhaaft het een strikt visumbeleid waarbij alleen individuele visums op korte termijn worden afgegeven aan burgers van Kosovo die over een uitnodiging beschikken van een buitenlandse diplomatieke missie of internationale organisatie die is geaccrediteerd in Bosnië en Herzegovina, of om humanitaire redenen. Momenteel is een amendement hangende om de visumprocedure voor alle burgers van Kosovo te normaliseren. Voorts handhaaft het land een bilaterale immuniteitsovereenkomst met de Verenigde Staten van Amerika, waarin aan VS-burgers vrijstellingen van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof worden verleend. Hiermee voldoet Bosnië en Herzegovina niet aan de gemeenschappelijke standpunten van de EU inzake het Statuut van Rome en het daarmee verband houdende leidende beginsel van de EU inzake bilaterale immuniteitsovereenkomsten. Het land moet zich aanpassen aan het EU-standpunt.

⁷ Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transseksuelen, interseksuelen.

2. Economische criteria

Deze evaluatie geschiedt op basis van de criteria van Kopenhagen in verband met het voorhanden zijn van een **functionerende markteconomie** alsook van het vermogen om de **concurrentiedruk** en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Bosnië en Herzegovina verkeert nog steeds in een beginstadium wat betreft de ontwikkeling van een functionerende markteconomie en het concurrentievermogen binnen de gemeenschappelijke markt.

Economisch goed bestuur wordt belemmerd door een hoge mate van politisering en een gebrek aan samenwerking tussen de belangrijkste belanghebbenden. Dit leidt tot frequente politieke patstellingen en grote vertraging in het besluitvormingsproces. In dit verband moet de coördinerende rol op hoog niveau van de belastinggraad worden versterkt. Voorts betekent economisch goed bestuur dat de status quo prioritair wordt gehandhaafd, waardoor het ontwerp en de tenuitvoerlegging van broodnodige structurele hervormingen verder wordt vertraagd. Dit heeft tot gevolg dat de rol van de staat nog steeds buiten proportie groot is, waardoor belangrijke middelen worden geabsorbeerd ten behoeve van genereuze werkgelegenheid in de overheidssector, inefficiënte staatsbedrijven en een slecht werkend socialezekerheidssysteem. De frequente politieke patstellingen en de daaruit voortvloeiende lage voorspelbaarheid voor investeerders hebben een negatief effect op het ondernemingsklimaat. Het ondernemingsklimaat wordt verder belemmerd door een gebrekkige rechtsstaat, een aanzienlijke bureaucratie, corruptie en lange en complexe administratieve procedures, ten dele het gevolg van de hoge mate van fragmentering van de interne markt van het land. Door een gebrekkig ondernemingsklimaat en de zwakke punten in het onderwijsstelsel van het land, is de structurele werkloosheid zorgwekkend hoog, vooral bij jongeren en kwetsbare groepen. Voorts blijft de informele economie aanzienlijk, waardoor oneerlijke concurrentie wordt gecreëerd en de belastingdruk groter is dan anders nodig zou zijn.

De kwaliteit van het onderwijs is ontoereikend. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn laag. De kwaliteit van het fysieke kapitaal van het land heeft te lijden van chronische onderinvesteringen en ondoeltreffende uitvoering. De transport- en energie-infrastructuur is onvoldoende ontwikkeld. Het tempo van de structurele aanpassingen is traag, ten dele ingevolge de moeilijkheden en het complexe karakter van het oprichten en handhaven van nieuwe bedrijven in een uiterst gefragmenteerde en gepolitiseerde economie, ondanks enige recente diversificatie in de regionale handelsstructuur van het land.

De hervormingsagenda van sociaal-economische maatregelen en hervormingen van het openbare bestuur en de rechtsstaat die Bosnië en Herzegovina vanaf 2015 heeft uitgevoerd, heeft onder meer een flexibeler arbeidsmarkt bewerkstelligd en een betere aanpassing van de regelgeving van de financiële sector aan internationale normen. Door een sterkere economische groei en een doeltreffender belastinginning zijn de openbare financiën van het land over het algemeen in evenwicht, hetgeen een goede kans zou bieden op investeringen in de lang verwaarloosde infrastructuur van het land of op een begin van verlaging van de hoge belasting op arbeid ten behoeve van nieuwe banen. Sinds 2015 groeit de economie met 3%. Met een ondersteunend economisch beleid kan dit percentage de volgende paar jaar oplopen

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

tot 4%. Toch blijft de economische groei van het land beneden de mogelijkheden en moet het effect van de macro-economische verbeteringen nog worden gevoeld door de meerderheid van de bevolking. De emigratie van jongeren en van personen in de werkende leeftijd is een van de meest dringende problemen.

De binnen het programma voor economische hervormingen gezamenlijk overeengekomen beleidsrichtsnoeren beogen de macro-fiscale stabiliteit te versterken en structurele belemmeringen voor groei weg te werken. Hoofdzakelijk ten gevolge van onvoldoende samenwerking tussen de belangrijkste ministeries en organen op diverse niveaus in het land is de kwaliteit van het programma dat is opgezet door Bosnië en Herzegovina laag en worden de gezamenlijk overeengekomen beleidsrichtsnoeren, die een centraal onderdeel zijn van het proces, slechts bij mondjesmaat omgezet. Na het aflopen van de hervormingsagenda 2015-2018 dient er een nieuwe reeks sociaal-economische hervormingsmaatregelen te worden overeengekomen en ten uitvoer gelegd door de overheden op alle niveaus in het land, in volledige overeenstemming met de beleidsrichtsnoeren die zijn uiteengezet in de gezamenlijke conclusies van de economische en financiële dialoog gebaseerd op het programma voor economische hervormingen voor Bosnië en Herzegovina.

3. HET VERMOGEN OM DE VERPLICHTINGEN VAN HET LIDMAATSCHAP NA TE KOMEN

Het vermogen van Bosnië en Herzegovina om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen is beoordeeld aan de hand van onderstaande indicatoren:

- de verplichtingen vastgesteld in de stabilisatie- en associatieovereenkomst;
- de mate van vorderingen met de goedkeuring, tenuitvoerlegging en handhaving van de EU-normen.

Over het algemeen heeft Bosnië en Herzegovina een begin van staat van dienst opgebouwd in verband met zijn verplichtingen uit hoofde van de stabilisatie- en associatieovereenkomst. Tegelijkertijd is het land een aantal verplichtingen in het kader van de overeenkomst niet nagekomen, hetgeen thans prioritair moet geschieden. Dit omvat het correcte functioneren van het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité.

Bosnië en Herzegovina beschikt niet over een nationaal programma voor de overname van de EU-wetgeving. Het programma is een wettelijke verplichting uit hoofde van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en is essentieel voor de planning en stroomlijning van het proces van aanpassing aan de EU-wetgeving in het land. De bestuurlijke capaciteit is zwak en er zijn geen doeltreffende coördinatiestructuren om de 14 regeringen van het land te beheren. Bijgevolg heeft Bosnië en Herzegovina te kampen met aanzienlijke problemen met de uitvoering en handhaving van wetgeving die voortvloeit uit de doelstellingen van de EU-integratie. Er zijn aanzienlijke en voortdurende inspanningen nodig om het land in staat te stellen de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen.

Een aantal bestuursorganen die zijn belast met de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving, zoals de Mededingingsraad en de Raad voor staatssteun, functioneren volgens besluitvormingsprocedures op etnische basis, waarbij ten minste één vertegenwoordiger van elke constituerend volk een besluit moet goedkeuren om geldig te zijn. Dit is niet in overeenstemming met de stabilisatie- en associatieovereenkomst en evenmin met de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-lidmaatschap.

Er moet bijzondere aandacht gaan naar de gebieden waar Bosnië en Herzegovina in een **beginstadium** van de voorbereidingen verkeert, en voor deze punten zijn aanzienlijke inspanningen vereist:

- Vrij verkeer van goederen
- Recht van vestiging en vrijheid van dienstverlening
- Informatiemaatschappij en media
- Landbouw en plattelandsontwikkeling
- Visserij
- Vervoersbeleid
- Energie
- Economisch en monetair beleid
- Statistiek
- Sociaal beleid en werkgelegenheid
- Ondernemings- en industriebeleid
- Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten
- Onderwijs en cultuur
- Bescherming van de consument en van de gezondheid
- Financiële controle

Er zijn ook aanzienlijke inspanningen nodig voor de gebieden waar Bosnië en Herzegovina **enige mate van voorbereiding** heeft:

- Vrij verkeer van werknemers
- Overheidsopdrachten
- Vennootschapsrecht
- Mededingingsbeleid
- Financiële diensten
- Voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid
- Belastingen
- Trans-Europese netwerken
- Rechterlijke macht en fundamentele rechten
- Justitie, vrijheid en veiligheid
- Wetenschap en onderzoek
- Milieu en klimaatverandering
- Douane-unie
- Externe betrekkingen
- Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid
- Financiële en budgettaire bepalingen

Bosnië en Herzegovina moet zijn inspanningen voortzetten op de gebieden waar het land een **redelijke mate van voorbereiding** heeft:

- Vrij verkeer van kapitaal
- Intellectuele-eigendomsrechten

Er zijn geen beleidsgebieden waarvoor Bosnië en Herzegovina een **goede mate van voorbereiding** heeft of **vergevorderd** is met betrekking tot het vermogen om de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-lidmaatschap, op zich te nemen.

Over het algemeen zijn er aanzienlijke aanpassingen van het wettelijke en institutionele kader en van de bestuurlijke en tenuitvoerleggingscapaciteit op alle beleidsgebieden noodzakelijk om de wetgeving aan de EU-normen aan te passen en doeltreffend ten uitvoer te leggen.

C. Conclusie en aanbeveling

Bosnië en Herzegovina vervult nog niet in voldoende mate de criteria inzake stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, zoals vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993. In dit verband moet het land aanzienlijke inspanningen doen om deze criteria in voldoende mate te vervullen door zijn instellingen te versterken zodat de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden worden gegarandeerd. Bosnië en Herzegovina moet zijn grondwettelijke kader op één lijn brengen met de Europese normen en de functionaliteit van zijn instellingen garanderen om in staat te zijn de EU-verplichtingen op zich te nemen. Hoewel een gedecentraliseerde staatsstructuur verenigbaar is met het EU-lidmaatschap, moet Bosnië en Herzegovina zijn instellingen hervormen om doeltreffend te kunnen deelnemen aan de EU-besluitvorming en de EU-wetgeving volledig ten uitvoer te leggen en toe te passen.

Bosnië en Herzegovina moet zijn electorale kader en de werking van het gerecht hervormen. Het land moet ook de preventie en bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad versterken, met inbegrip van witwassen en terrorisme, alsook een doeltreffende werking garanderen van de systemen voor grensbeheer, migratie en asiel. Het land moet de bescherming van de grondrechten van alle burgers versterken, onder meer door een gunstig klimaat te creëren voor het maatschappelijk middenveld, voor verzoening en de bescherming en integratie van kwetsbare groepen. Ook moeten belangrijke stappen worden gezet voor de hervorming van het openbare bestuur.

Wat de economische criteria betreft, heeft Bosnië en Herzegovina een zekere macro-economische stabiliteit bereikt. Om echter te komen tot een functionerende markteconomie, dat is één van de criteria die op de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 werden vastgesteld, moet Bosnië en Herzegovina speciaal aandacht hebben voor een versnelling van zijn besluitvormingsprocedures en een verbetering van het ondernemingsklimaat, alsmede van de doeltreffendheid en transparantie van de openbare sector, meer bepaald van de staatsbedrijven. Het land moet de belemmeringen aanpakken die een degelijke werking van de marktmechanismen in de weg staan, zoals een gebrekkige rechtsstaat, een aanzienlijke bureaucratie, corruptie en lange en extreem complexe administratieve procedures, alsook een hoge mate van fragmentering van de interne markt van het land. Om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie op middellange termijn het hoofd te kunnen bieden, moet Bosnië en Herzegovina speciaal oog hebben voor de lage kwaliteit van zijn onderwijs en de ontoereikende oriëntatie ervan op de behoeften van de arbeidsmarkt, de kwaliteit van het fysieke kapitaal, zoals de onvoldoende ontwikkeling van de vervoers- en energie-infrastructuur en de langzame aanpassing van de economische structuur van het land.

De staat van dienst van Bosnië en Herzegovina met de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de stabilisatie- en associatieovereenkomst, dient te worden verbeterd, met name wat betreft het opzetten van de parlementaire dimensie van de overeenkomst en door de goedkeuring van een nationaal plan voor de overname van de EU-wetgeving.

Bosnië en Herzegovina verkeert over het algemeen in een beginstadium wat betreft zijn mate van paraatheid om de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen, en het land moet het proces van aanpassing aan de EU-wetgeving aanzienlijk versnellen en de

gerelateerde wetgeving uitvoeren en handhaven. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het vrij verkeer van goederen, het recht op vestiging en de vrijheid van dienstverlening, de informatiemaatschappij en media, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij, vervoersbeleid, energie, economisch en monetair beleid, statistiek, sociaal beleid en werkgelegenheid, ondernemings- en industrieel beleid, regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten, onderwijs en cultuur, consumenten- en gezondheidsbescherming, en financiële controle.

De algemene impact van de toetreding van Bosnië en Herzegovina op het beleid van de Europese Unie zou beperkt zijn en het vermogen van de Unie om haar ontwikkeling in stand te houden en te verdiepen, zou niet worden aangetast. Tegelijkertijd kunnen de vastgestelde functionaliteitsproblemen binnen Bosnië en Herzegovina, met name inzake het interne besluitvormingsproces en de onzekerheid en overlapping ten gevolge van de diverse bestuursniveaus in het land wat bepaalde bevoegdheden betreft, een negatief effect hebben op het besluitvormingsproces op EU-niveau, meer bepaald voor kwesties waarvoor eenparigheid tussen de EU-lidstaten is vereist. Bosnië en Herzegovina moet daarom een aanvang maken met de oplossing voor de functionaliteitsproblemen om te voldoen aan de vereisten voor EU-lidmaatschap en de daarmee verband houdende verplichtingen op zich te nemen.

De Commissie is van mening dat de onderhandelingen over de toetreding van Bosnië en Herzegovina tot de Europese Unie moeten worden geopend zodra het land in voldoende mate voldoet aan de criteria voor lidmaatschap, met name de politieke criteria van Kopenhagen wat betreft de stabiliteit van instellingen en het garanderen van de democratie en de rechtsstaat. Bosnië en Herzegovina zal zijn wetgevende en institutionele kader fundamenteel moeten verbeteren om aan de volgende essentiële prioriteiten te voldoen:

Democratie/functionaliiteit

1. Garanderen dat verkiezingen worden georganiseerd in overeenstemming met de Europese normen door de toepassing van de relevante aanbevelingen van OVSE/ODIHR en de Commissie van Venetië, de transparantie van de financiering van politieke partijen verzekeren, en gemeenteraadsverkiezingen in Mostar houden.
2. Resultaten boeken met de goede werking op alle niveaus van het coördinatiemechanisme voor EU-zaken, onder meer door een nationaal programma te ontwikkelen en aan te nemen voor de goedkeuring van de EU-wetgeving.
3. Het correcte functioneren van het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité garanderen.
4. Het institutionele kader fundamenteel verbeteren, ook op grondwettelijk niveau, ten einde:
 - a) rechtszekerheid te garanderen in verband met de verdeling van de bevoegdheden tussen de diverse niveaus van de overheid;
 - b) een substitutieclausule in te voeren waarmee de staat na toetreding tijdelijk de bevoegdheden van andere bestuursniveaus kan overnemen om inbreuken op de EU-wetgeving te voorkomen en te verhelpen;
 - c) de onafhankelijkheid van het gerecht te garanderen, met inbegrip van het zelfregulerend orgaan voor het gerecht (HJPC);
 - d) het grondwettelijk hof te hervormen, onder meer door de kwestie van de internationale rechters aan te pakken en de afdwingbaarheid van besluiten van het hof te garanderen;

- e) rechtszekerheid te garanderen, onder meer door een gerechtelijk orgaan op te zetten dat is belast met de consequente interpretatie van de wetgeving in heel Bosnië en Herzegovina;
 - f) de gelijkheid en non-discriminatie van de burgers te verzekeren, onder meer door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Sejdić-Finci* toe te passen;
 - g) te garanderen dat alle bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de EU-wetgeving, op professionele basis functioneren en vetorechten bij hun besluitvorming elimineren, in overeenstemming met de EU-wetgeving.
5. Concrete stappen zetten om een klimaat te creëren dat gunstig is voor verzoening om de erfenis van de oorlog te overbruggen.

Rechtsstaat

6. De werking van het gerecht verbeteren door nieuwe wetgeving aan te nemen inzake de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging en de rechtbanken van Bosnië en Herzegovina beter overeenkomstig Europese normen laten functioneren.
7. De preventie en bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad versterken, met inbegrip van witwassen en terrorisme, met name door:
- a) wetgeving inzake belangenconflicten en de bescherming van klokkenluiders aan te nemen en uit te voeren;
 - b) het effectieve functioneren en de coördinatie van organen voor corruptiebestrijding te garanderen;
 - c) de wetgeving en de capaciteit inzake overheidsopdrachten aan te passen en te versterken;
 - d) doeltreffende samenwerking te garanderen tussen de organen voor rechtshandhaving en met de openbaar ministeries;
 - e) duidelijke vooruitgang te boeken voor een staat van dienst inzake proactieve onderzoeken, definitieve inbeschuldigingstellingen, vervolgingen en definitieve veroordelingen bij georganiseerde misdaad en corruptie, ook op hoog niveau;
 - f) de overheidsbedrijven te depolitiseren en te herstructureren en de transparantie van privatiseringsprocessen te garanderen.
8. De doeltreffende coördinatie op alle niveaus garanderen van het grensbeheer en de capaciteit voor migratiebeheer, en de werking van het asielstelsel veilig stellen.

Grondrechten

9. De bescherming van de rechten van alle burgers versterken, met name door de uitvoering te garanderen van de wetgeving inzake non-discriminatie en gendergelijkheid.
10. Het recht op leven en het verbod op marteling garanderen, met name door a) de verwijzing naar de doodstraf in de grondwet van de entiteit *Republika Srpska* te schrappen en b) een nationaal preventief mechanisme tegen marteling en slechte behandeling op te zetten.

11. Een gunstig klimaat garanderen voor het maatschappelijk middenveld, met name door de Europese normen inzake vrijheid van vereniging en vrijheid van vergadering hoog te houden.
12. De vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en de journalistieke bescherming garanderen, met name a) door een passende juridische follow-up van bedreigingen en geweld tegen journalisten en werknemers van de media, en b) door de financiële duurzaamheid van de openbare omroep veilig te stellen.
13. De bescherming en integratie van kwetsbare groepen verbeteren, met name personen met een handicap, kinderen, LGBTI, Roma, gevangenen, migranten en asielzoekers, alsook ontheemden en vluchtelingen, overeenkomstig de doelstelling van de sluiting van bijlage VII van de vredesovereenkomst van Dayton.

Hervorming van het openbare bestuur

14. Belangrijke stappen zetten voor de hervorming van het openbare bestuur met het oog op een verbetering van de algemene werking van het openbare bestuur door het garanderen van een professionele en gedepolitiseerde openbare dienst en een gecoördineerde landelijke aanpak van het beleid.

De Commissie spoort Bosnië en Herzegovina aan om op alle bestuursniveaus maatregelen goed te keuren en uit te voeren voor sociaal-economische hervormingen overeenkomstig de beleidsrichtsnoeren van het programma voor economische hervormingen.

De Commissie spoort Bosnië en Herzegovina ook aan om zich verder in te zetten voor regionale samenwerking en de versterking van de bilaterale betrekkingen met de buurlanden, met inbegrip van het sluiten van grensakkoorden en het streven naar een blijvende verzoening in de Westelijke Balkan.

De Commissie beveelt de Raad aan dit advies en de follow-up van de hierboven genoemde essentiële prioriteiten na de vorming van regeringen in Bosnië en Herzegovina te bespreken.

De Commissie zal verder toezien op de vooruitgang van Bosnië en Herzegovina binnen het institutionele kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en zal het land verder financieel blijven steunen in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun.

De Commissie zal een verslag presenteren over Bosnië en Herzegovina als onderdeel van het uitbreidingspakket 2020 waarin de uitvoering zal worden nagegaan van de hierboven genoemde essentiële prioriteiten met het oog op de volgende stappen van het land op weg naar toetreding tot de EU.