



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.10.2011  
COM(2011) 668 definitief

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

**Advies van de Commissie betreffende het verzoek van Servië  
om toetreding tot de Europese Unie**

{SEC(2011) 1208 definitief}

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

## Advies van de Commissie betreffende het verzoek van Servië om toetreding tot de Europese Unie

### A. INLEIDING

#### a) Verzoek om toetreding

Servië heeft op 22 december 2009 het lidmaatschap van de Europese Unie aangevraagd. Op 25 oktober 2010 heeft de Raad van de Europese Unie de Commissie verzocht haar advies uit te brengen over deze aanvraag in te dienen overeenkomstig de procedure van artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat als volgt luidt: *"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 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 juridische kader waarbinnen de Commissie het onderhavige advies uitbrengt.

De Europese Raad van Feira van juni 2000 heeft erkend dat de landen van de Westelijke Balkan die deelnemen aan het stabilisatie- en associatieproces, potentiële kandidaten zijn voor het EU-lidmaatschap. Het Europese perspectief van deze landen is later bekrachtigd door de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003, die de "Agenda van Thessaloniki voor de Westelijke Balkan" heeft goedgekeurd. Deze agenda vormt de hoeksteen van het Europese beleid met betrekking tot de regio.

De Europese Raad van december 2006 bevestigde dat *"de toekomst van de Westelijke Balkan in de Europese Unie ligt"* en herhaalde dat *"de vorderingen van elk land op de weg naar de Europese Unie afhankelijk zijn van zijn eigen inspanningen om te voldoen aan de criteria van Kopenhagen en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. De vraag of een land de verplichtingen krachtens de desbetreffende stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) - inclusief de handelsbepalingen - in voldoende mate heeft uitgevoerd, is een essentieel element voor de EU bij de beoordeling van elk verzoek om toetreding."* Tijdens de ministeriële vergadering tussen de EU en de Westelijke Balkan die op 2 juni 2010 in Sarajevo plaatsvond, heeft de EU ondubbelzinnig haar verbintenis tot het Europese perspectief van de

Westelijke Balkan bevestigd en herhaald dat de toekomst van deze landen binnen de Europese Unie ligt.

Overeenkomstig de vereisten van het Verdrag wordt deze evaluatie gedaan aan de hand van de criteria voor toetreding die door de Europese Raad zijn vastgesteld. De conclusie van de Europese Raad van juni 1993 in Kopenhagen luidde dat:

*"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;*
- dat de kandidaat-lidstaat in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat hij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie onderschrijft."*

Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, is ook een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten.

In december 1995 wees de Europese Raad van Madrid op de noodzaak *"om de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke en harmonische integratie van deze staten, met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun administratieve structuren en de schepping van een stabiel economisch en monetair klimaat"*.

De voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces zijn op 31 mei 1999 vastgesteld door de Raad. Die vereisten omvatten ook het verlenen van medewerking aan het Internationale Strafhof voor voormalig Joegoslavië (ICTY) en regionale samenwerking. Deze voorwaarden vormen een fundamenteel onderdeel van het stabilisatie- en associatieproces en zijn opgenomen in de stabilisatie- en associatieovereenkomst met Servië, waarvoor de ratificatieprocedure momenteel loopt, en ook in de interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken, die op 1 februari 2010 in werking is getreden.

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"*.

In dit advies analyseert de Commissie de aanvraag van Servië aan de hand van het vermogen van het land om te voldoen aan de door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 vastgestelde criteria en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. Ook worden de prestaties van Servië onderzocht met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de

stabilisatie- en associatieovereenkomst en de interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken.

Voor dit advies is dezelfde methode gevolgd als voor eerdere adviezen. De Commissie organiseerde een aantal bezoeken van deskundigen aan Servië, vooral op gebieden die door de politieke criteria worden bestreken. Zo kon de bestuurlijke capaciteit van Servië worden geëvalueerd, evenals de manier waarop de wetgeving wordt uitgevoerd. Ook konden de resterende problemen en de prioriteiten voor toekomstige actie beter worden vastgesteld. De Commissie heeft zowel de huidige situatie als de vooruitzichten op middellange termijn bekeken. In dit advies wordt de middellange termijn beschouwd als een periode van vijf jaar, zonder vooruit te lopen op een eventuele toekomstige toetredingsdatum.

Het verslag met de gedetailleerde analyse waarop dit advies is gebaseerd, wordt als een afzonderlijk document gepubliceerd (Analytisch verslag voor het advies over het verzoek van Servië om toetreding tot de Europese Unie)<sup>1</sup>. Overeenkomstig de nieuwe consensus over de uitbreiding biedt dit verslag een eerste raming van het effect van de toekomstige toetreding van Servië op een aantal essentiële beleidsterreinen. De Commissie zal in latere fasen van het pretoetredingsproces meer gedetailleerde effectbeoordelingen op deze beleidsterreinen uitbrengen. Daarnaast zou het EU-toetredingsverdrag voor Servië een technische aanpassing met zich mee brengen van de EU-instellingen in het licht van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

## **b) Betrekkingen tussen de EU en Servië**

Sinds de democratische veranderingen van 2000 heeft de EU betrekkingen ontwikkeld met Servië, aanvankelijk met de Federale Republiek Joegoslavië en vanaf 2003 met de Statenunie van Servië en Montenegro. Nadat Montenegro in 2006 onafhankelijk werd, heeft de EU haar betrekkingen met de Republiek Servië, de opvolger van de Statenunie, voortgezet.

Servië maakt deel uit van het **stabilisatie- en associatieproces**. De **stabilisatie- en associatieovereenkomst** vormt het kader voor wederzijdse verbintenissen met betrekking tot een breed scala aan politieke en economische vraagstukken en op het gebied van de handel. De stabilisatie- en associatieovereenkomst is in april 2008 ondertekend, samen met de **interimovereenkomst** betreffende de handel en aanverwante zaken. Toegezegd werd dat de EU-ministers de stabilisatie- en associatieovereenkomst ter ratificatie aan hun parlementen zouden voorleggen en dat de EU de interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken zou toepassen zodra de Raad had geconcludeerd dat Servië volledige medewerking verleende aan het Internationale Strafhof voor voormalig Joegoslavië. Servië is op 1 januari 2009 begonnen met de tenuitvoerlegging van de interimovereenkomst. De interimovereenkomst is op 1 februari 2010 in werking getreden. Op 14 juni 2010 zijn de ministers tijdens de Raad Buitenlandse Zaken overeengekomen dat de stabilisatie- en associatieovereenkomst ter ratificatie zal worden voorgelegd aan hun nationale parlementen. De ratificatieprocedure is nog bezig. In het algemeen heeft Servië goede prestaties geleverd wat betreft de verplichtingen in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de interimovereenkomst. Bij problemen heeft het land zich constructief opgesteld en een transparante aanpak gehanteerd om deze snel en doeltreffend op te lossen.

---

<sup>1</sup> SEC(2011) 1208.

In 2004 heeft de Raad een **Europees partnerschap** met Servië gesloten, dat in 2006 en 2008 is geactualiseerd<sup>2</sup>.

Sinds 2003 hebben op ministerieel niveau vergaderingen in het kader van de politieke dialoog plaatsgevonden. Sinds 2003 vindt ook een geïntensiverde permanente beleidsdialoog plaats tussen de Europese Commissie en de Servische autoriteiten. Sinds 2006 zijn er jaarlijkse interparlementaire vergaderingen geweest met vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het parlement van Servië. Het bij de interimovereenkomst ingestelde Interimcomité en verschillende subcomités komen jaarlijks bijeen, met name de comités inzake de interne markt, mededinging, transitverkeer, handel, douane, belastingen, landbouw en visserij. Ook vinden er vergaderingen plaats in het kader van de geïntensiverde permanente dialoog op terreinen van de stabilisatie- en associatieovereenkomst die niet onder de interimovereenkomst vallen, zoals energie, milieu, sociaal beleid, justitie, vrijheid en veiligheid.

Servië neemt deel aan de economische dialoog met de Commissie en de EU-lidstaten. In dit verband heeft Servië in januari 2011 een geactualiseerde versie van zijn jaarlijkse economische en fiscale programma gepresenteerd.

De Raad stond na raadpleging van het Europees Parlement per 19 december 2009 **visumliberalisering** toe voor Servische burgers die naar het Schengengebied reizen. Deze beslissing stoelde op aanzienlijke vooruitgang op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid en de vervulling van de specifieke voorwaarden die waren gesteld in het draaiboek voor visumliberalisering. De regels voor visumvrij reizen worden door het overgrote deel van de reizigers geëerbiedigd. Om ervoor te zorgen dat de verbintenissen verder worden nagekomen, is een mechanisme opgezet voor het toezicht na de afschaffing van de visumplicht, gezien het groeiende aantal asielzoekers uit de regio. De Commissie heeft in juni 2011 haar eerste verslag over dit toezicht gepresenteerd aan het Europees Parlement en de Raad. Sinds januari 2008 is een overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Servië van kracht.

In oktober 2005 heeft Servië het Verdrag tot oprichting van de energiegemeenschap ondertekend en in juni 2006 de Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte.

In oktober 2008 keurde de regering van Servië het nationale programma voor integratie in de Europese Unie voor de periode 2008-2012 goed. In december 2009 is daarvan een herziene en geactualiseerde versie vastgesteld. In december 2010 heeft de regering een actieplan vastgesteld om de prioriteiten ten uitvoer te leggen die worden beschreven in het door de Commissie opgestelde voortgangsverslag van 2010, teneinde de inspanningen beter te concentreren en extra resultaten te boeken met de hervormingen, nog voordat dit advies werd opgesteld.

Servië ontvangt sinds 2001 **financiële steun van de EU**. In totaal heeft de EU tussen 2001 en 2011 meer dan 2 miljard euro aan subsidies en 5,8 miljard euro in de vorm van zachte leningen ter beschikking gesteld. Van 2001 tot 2006 kreeg Servië CARDS-steun voor een bedrag van in totaal 1,045 miljoen euro. Sinds 2007 is CARDS vervangen door het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), in het kader waarvan Servië tussen 2007 en 2011 974 miljoen euro heeft ontvangen. De IPA-middelen zijn bedoeld ter ondersteuning van de hervormingen

---

<sup>2</sup> PB L 80 van 18.3.2008, blz. 46.

in het kader van het Europese integratieproces, waarbij de nadruk ligt op de rechtsstaat, institutionele opbouw, aanpassing aan het acquis, duurzame economische en sociale ontwikkeling en steun voor het maatschappelijk middenveld.

Servië neemt volwaardig deel aan de volgende EU-programma's in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013: het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, het Progress-programma, het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie, het programma ter ondersteuning van het beleid op het gebied van informatie- en communicatietechnologie, het cultuurprogramma, het douaneprogramma en het Fiscaalprogramma. De IPA-steun wordt gebruikt om de deelnamekosten aan deze programma's gedeeltelijk te dekken.

## **B. CRITERIA VOOR LIDMAATSCHAP**

### **1. POLITIEKE CRITERIA**

De beoordeling wordt 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.

Servië is een parlementaire **democratie** met een constitutioneel en wetgevend kader dat grotendeels in overeenstemming is met de Europese beginselen en normen, en heeft goed ontwikkelde instellingen. Servië streeft naar lidmaatschap van de Europese Unie en heeft zich sinds 2008 in toenemende mate ingezet voor hervormingen die verband houden met de EU. De regering heeft verschillende procedures gemoderniseerd en de wetgevingsactiviteiten van het parlement zijn tijdens de huidige regering veel doeltreffender geworden. Grondigere voorbereiding en meer nadruk op de raadpleging van belanghebbenden zouden het wetgevingsproces ten goede komen. Er moet meer capaciteit worden ontwikkeld met betrekking tot parlementair toezicht en de planning, coördinatie en uitvoering van beleid door de regering. Servië heeft alle vereiste onafhankelijke regelgevende organen opgericht. De regels voor de controle door het parlement van de jaarverslagen zijn duidelijker geformuleerd, maar de aanbevelingen van de onafhankelijke regelgevende organen moeten beter worden opgevolgd. Het openbaar bestuur is over het algemeen goed ontwikkeld, met name op het niveau van de centrale overheid. Het beginsel van een op verdienste gebaseerd loopbaansysteem wordt nog niet overal volledig toegepast. Servië heeft een statuut opgesteld voor de provincie Vojvodina en heeft beloofd enige bevoegdheden over te dragen naar het niveau van de gemeenten.

Sinds 2001 verlopen de verkiezingen in Servië steeds volgens internationale normen. De kieswetgeving is onlangs volledig in overeenstemming gebracht met de Europese normen. Parlementsleden worden voortaan benoemd in de volgorde van de lijst die aan de kiezers wordt voorgelegd en er is een einde gemaakt aan de praktijk van de "blanco ontslagbrieven", waarbij parlementsleden aan het begin van hun mandaat hun ontslag indienden. Hiermee is de vrijheid om een parlementair mandaat uit te oefenen geconsolideerd. Dit beginsel moet op termijn ook worden vastgelegd in de grondwet.

Het wettelijke en institutionele kader voor de **rechtsstaat** in Servië, inclusief de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, is versterkt, met name door de aanzienlijke justitiële

hervormingen, de oprichting van het corruptiebestrijdingsagentschap en de opvoering van de internationale samenwerking in strafrechtzaken. De eerste resultaten hiervan zijn al zichtbaar. De belangrijkste taken liggen nog op het gebied van justitie en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Met name moet een proactieve aanpak van corruptiebestrijding worden ontwikkeld, waarmee een geloofwaardige staat van dienst moet worden opgebouwd op het gebied van het inleiden van onderzoeken en definitieve veroordelingen. Er is een uitgebreid kader voor het civiele toezicht op de veiligheidsdiensten.

Servië heeft aanzienlijke justitiële hervormingen doorgevoerd na de goedkeuring van de nationale strategie in 2006 en deze zijn in 2009 en 2010 geïntensiveerd. Met de oprichting van de nieuwe Hoge Raad voor Justitie en de Raad voor het openbaar ministerie, die sinds april 2011 operationeel zijn in hun permanente samenstelling, zijn de onafhankelijkheid en het autonome bestuur versterkt. In december 2009 is begonnen met een herbenoemingsprocedure voor alle rechters en openbaar aanklagers, waarmee met name wordt gestreefd naar strengere beroeps- en integriteitsnormen. De ernstige tekortkomingen die aanvankelijk met betrekking tot deze procedure werden geconstateerd, worden aangepakt met een herzieningsproces, waarvoor duidelijke richtsnoeren zijn opgesteld. Het herzieningsproces moet wel nog tot tevredenheid, op transparante wijze en volgens deze richtsnoeren worden voltooid. Te zijner tijd moet de grondwet worden herzien wat betreft de rol die het parlement speelt bij benoemingen en ontslagen bij justitie om het risico op ontoelaatbare politieke beïnvloeding verder te beperken. Er zijn verschillende maatregelen genomen om het justitiële stelsel efficiënter te maken. Het netwerk van rechtbanken is geherstructureerd en het aantal rechtbanken is verkleind, waardoor de werklast beter kan worden verdeeld. Er is een administratieve rechtbank opgezet en in mei 2011 is een wet aangenomen inzake de handhaving van beslissingen van rechtbanken. Er zijn nog extra inspanningen nodig om het justitiële stelsel beter te doen functioneren, ten volle te profiteren van de herstructurering van het netwerk van rechtbanken en uiteindelijk het vertrouwen van de burger te vergroten. Ook moet er meer werk worden gemaakt van de tenuitvoerlegging van vonnissen en moet de grote achterstand bij de rechtbanken worden weggewerkt.

Het wettelijke en institutionele kader voor corruptiebestrijding is over het algemeen gereed. Er is een corruptiebestrijdingsagentschap opgericht, dat ook bevoegdheden heeft op het gebied van de integriteit van ambtenaren en de controle op de financiering van politieke partijen. Onlangs kreeg het agentschap meer middelen ter beschikking. Er is een versterkt kader volgens Europese normen tot stand gebracht met betrekking tot de controle op de financiering van de activiteiten van politieke partijen en verkiezingscampagnes. De minister van Justitie is aangewezen als coördinator van de corruptiebestrijding. De autoriteiten hebben het startsein gegeven voor een herziening van de verouderde strategie en het actieplan inzake corruptiebestrijding. De nationale rekenkamer speelt een nuttige rol bij het controleren van de overheidsuitgaven en het opsporen van onregelmatigheden. De douane en de politie hebben hun interne controles opgevoerd, wat leidde tot een groter aantal onderzoeken en sancties. Er zijn ook maatregelen genomen met het oog op de specialisatie van wetshandhavingsdiensten en het aantal gevallen waarin wordt overgegaan tot vervolging, is gestegen. Corruptie komt nog steeds op grote schaal voor en blijft een bijzonder groot probleem. Om de prestaties inzake corruptiebestrijding aanzienlijk te verbeteren, is meer politieke wil nodig. De onderzoekscapaciteit van de wetshandhavingsinstanties moet worden uitgebreid en de coördinatie moet worden verbeterd. Er moet gestaag een aanzienlijk betere staat van dienst worden opgebouwd met betrekking tot onderzoeken, vervolging en uiteindelijke veroordelingen in corruptiezaken op alle niveaus. Er bestaat ook bezorgdheid inzake het

toezicht op openbare aanbestedingen, privatiseringen, ruimtelijke ordening en bouwvergunningen.

Het wettelijke kader inzake de bestrijding van de georganiseerde misdaad is over het algemeen adequaat en er is meer capaciteit gecreëerd, onder andere wat betreft internationale samenwerking. Dit heeft behoorlijke resultaten opgeleverd, zoals de ontmanteling van een groot internationaal drugskartel. Het witwassen van geld en drugssmokkel blijven reden voor grote bezorgdheid en er moeten meer resultaten worden geboekt met betrekking tot onderzoeken en veroordelingen. Ook moet meer capaciteit worden ontwikkeld voor proactief en beter gecoördineerd onderzoek, evenals meer samenwerking op regionaal en internationaal niveau. Binnen de wetshandhavinginstanties moet meer technische capaciteit worden ontwikkeld voor het uitvoeren van bijzondere onderzoeken, onder rechtstreeks toezicht van justitie.

De wetgeving en het beleid inzake **mensenrechten en de bescherming van minderheden** komen grotendeels overeen met de Europese normen. De grondwet waarborgt allerlei mensenrechten en fundamentele vrijheden en biedt de mogelijkheid om als laatste redmiddel een constitutioneel beroep in te stellen met betrekking tot de bescherming van de mensenrechten. De uitvoering van de wetgeving moet echter nog worden verbeterd. Er moet meer gevorderde opleiding worden ontwikkeld voor het bestuur, politie en justitie om ervoor te zorgen dat de normen op dit gebied actiever en consistentere worden toegepast.

De mensenrechten worden in Servië over het algemeen geëerbiedigd. De ombudsman en de commissaris voor de toegang tot informatie en gegevensbescherming houden steeds doeltreffender toezicht op de administratieve diensten. Het wettelijke kader inzake de bestrijding van discriminatie is aanzienlijk verbeterd en er zijn mechanismen opgezet om toezicht te houden op de uitvoering, die nog in een beginstadium verkeert. De autoriteiten besteden ook in toenemende mate aandacht aan de eerbiediging van de vrijheid van vergadering en vereniging en de rol van het maatschappelijk middenveld. De recent goedgekeurde mediastrategie is erop gericht om het wettelijke kader en het zakelijke klimaat voor de media te verduidelijken. De betrokken instellingen moeten krachtiger optreden bij bedreigingen en geweld tegen journalisten en media, met name van de kant van radicale groeperingen. De omstandigheden in de gevangenissen zijn aanleiding tot grote bezorgdheid. De langverwachte wet inzake restitutie is goedgekeurd, evenals een nieuwe wet inzake staatseigendommen. Er moet voor worden gezorgd dat beide wetten op transparante en niet-discriminerende wijze ten uitvoer worden gelegd en dat verdere maatregelen worden getroffen om volledige juridische duidelijkheid te scheppen over eigendomsrechten. De Commissie zal toezien op de uitvoering en toepassing van deze wetten.

Het wettelijke en institutionele kader voor de eerbiediging en bescherming van minderheden is over het algemeen gereed. De grondwet waarborgt specifieke rechten van leden van nationale minderheden, naast de rechten van alle burgers, en vormt de juridische grondslag voor de raden voor nationale minderheden. De politieke vertegenwoordiging van minderheden is gewaarborgd. Op het niveau van de staat maken de ombudsman en de commissaris voor gelijke kansen gebruik van hun rechten op dit vlak. Servië heeft een uitgebreide strategie inzake de integratie van de Roma opgesteld en is momenteel bezig met de uitvoering daarvan. Er zijn actieve maatregelen getroffen met betrekking tot hun maatschappelijke integratie, met name op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Ook zijn obstakels weggewerkt met betrekking tot de registratie van "juridisch onzichtbare personen", zodat zij betere toegang krijgen tot basisvoorzieningen. Verdere serieuze inspanningen en financiële middelen zijn noodzakelijk om de status en de



sociaaleconomische situatie van de Roma te verbeteren. De Roma blijven nog steeds de kwetsbaarste en meest gemarginaliseerde minderheid in de regio, zoals blijkt uit het grote aantal illegale nederzettingen. De situatie van vluchtelingen en binnenlandse ontheemden blijft reden voor bezorgdheid, hoewel de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt met het verkleinen van het aantal collectieve opvangcentra.

Servië voldoet in het algemeen aan de voorwaarden van het **stabilisatie- en associatieproces**. Sinds 2008 is de samenwerking met het Internationale Strafhof voor voormalig Joegoslavië sterk verbeterd en inmiddels is de medewerking volledig bevredigend te noemen, zoals blijkt uit de arrestatie en uitlevering van Radovan Karadžić in 2008 en Ratko Mladić en Goran Hadžić in 2011. Servië is van plan de medewerking op dit niveau te handhaven. Het land neemt actief deel aan regionale initiatieven en heeft aanzienlijke stappen gezet op weg naar verzoening. In het kader van het proces van de verklaring van Sarajevo is overeenstemming bereikt met Bosnië en Herzegovina, Kroatië en Montenegro over een duurzame oplossing voor vluchtelingen en binnenlandse ontheemden, wat een grote stap voorwaarts betekent. Servië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt in de bilaterale betrekkingen met de andere uitbreidingslanden, met name Kroatië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro, en onderhoudt in het algemeen goede betrekkingen met de buurlanden in de EU. Er zijn nog een aantal bilaterale knelpunten met buurlanden, met name inzake grensafbakening.

Servië erkent de unilaterale onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo<sup>3</sup> niet. Servië handhaaft zijn structuren in Kosovo en hield in mei 2008 parallelle lokale verkiezingen, wat in strijd is met Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad. Op basis van de resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 9 september 2010, die door Servië en de 27 EU-lidstaten gezamenlijk werd ingediend, is in maart een dialoog op gang gebracht tussen Belgrado en Prishtina/Priština. Deze dialoog verliep tot september in een doorgaans constructieve sfeer en heeft tot overeenstemming geleid op een aantal punten: vrij verkeer van goederen en personen, de burgerlijke stand en het kadaster. De gemaakte afspraken moeten nu te goeder trouw worden uitgevoerd. Nu moeten er verdere resultaten worden geboekt om prioritair de beginselen van inclusieve, goed functionerende regionale samenwerking toe te passen en duurzame oplossingen te bieden voor kwesties die verband houden met het acquis, bijvoorbeeld op het gebied van energie en telecommunicatie. Alle partijen moeten bijdragen tot het wegnemen van de spanningen in het noorden van Kosovo en tot het vrije verkeer van personen en goederen, ten behoeve van de mensen in de regio.

## 2. ECONOMISCHE CRITERIA

De beoordeling wordt gebaseerd op de criteria van Kopenhagen met betrekking tot het bestaan van een **goed functionerende markteconomie** en het vermogen het hoofd te bieden aan de **concurrentiedruk** en de marktkrachten binnen de Unie.

In Servië bestaat brede consensus over de uitgangspunten van de markteconomie en het land heeft goede resultaten geboekt met de uitvoering van economische hervormingen. De macro-economische stabiliteit is zodanig dat de marktdeelnemers besluiten kunnen nemen in een voorspelbaar klimaat. Het economische beleid van de afgelopen tien jaar heeft geleid tot een gestage groei van gemiddeld bijna vijf procent, geleidelijk dalende inflatie en een algemene verbetering van de levensstandaard. De mondiale financiële en economische crisis heeft

---

<sup>3</sup> Overeenkomstig Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

echter ook de kwetsbaarheid aangetoond van een groei­model dat gebaseerd is op binnenlandse vraag die grotendeels wordt gefinancierd met buitenlandse leningen en van de beperkingen van de beleids­mix om doeltreffend te reageren op externe schokken. De afgelopen tijd is aanzienlijke vooruitgang geboekt wat betreft de versterking van het financiële kader en de kwaliteit van de overheids­financiën, wat zou kunnen bijdragen tot een overschakeling op meer duurzame en evenwichtige groei op basis van export en investeringen. Het vrije spel van de marktkrachten heeft zich ontwikkeld, zij het in een traag en wisselend tempo, door privatiseringen en de liberalisering van de handel en de prijzen. Het starten en opheffen van een bedrijf is vergemakkelijkt. De economische integratie met de EU is sterk.

Er zijn nog steeds een aantal structurele zwakheden, die een belemmering vormen voor de economische prestaties. De invloed van de staat op de economie is nog steeds groot door het trage tempo van de privatisering en van de liberalisering van de prijzen. Hoewel stappen zijn gezet om de rechts­zekerheid te vergroten en de bureaucratie terug te dringen, wordt het ondernemings­klimaat nog steeds beperkt door rechtson­zekerheid. Het vertrouwen in justitie wordt ondermijnd doordat het lang duurt om beslissingen van rechtbanken te doen uitvoeren. Het economische potentieel wordt verder belemmerd door het gebrek aan concurrentie in sommige sectoren en aanzienlijke infra­structurele knelpunten. Vóór 2008 waren de buitenlandse directe investeringen relatief omvangrijk. Na de sterke daling tijdens de economische crisis beginnen ze nu langzaam te herstellen, maar Servië moet het investerings­klimaat verder verbeteren. Het economische herstel is bescheiden, maar de werkloosheid blijft hoog en er is maatschappelijke onrust. Servië moet dringend de structurele starheid van de arbeids­markt aanpakken, onder andere wat betreft de discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden op de arbeids­markt. De informele economie vormt nog steeds een groot probleem.

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

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

- de verplichtingen die zijn vastgesteld in de stabilisatie- en associatie­overeenkomst;
- de vorderingen met de goedkeuring, tenuitvoer­legging en handhaving van het acquis.

In het algemeen heeft Servië zijn verplichtingen in het kader van de interim­overeenkomst vlot ten uitvoer gelegd en komt het zijn verplichtingen in het kader van de stabilisatie- en associatie­overeenkomst grotendeels na.

In 2008 heeft Servië een nationaal programma voor integratie in de Europese Unie aangenomen, een uitgebreid en ambitieus plan om in de periode 2008-2012 de nationale wetgeving aan te passen aan het acquis. Sindsdien is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de goedkeuring van wetgeving die in overeenstemming is met de EU-normen, met name op het gebied van de interne markt, statistiek, handelsgerelateerde bepalingen, douane en belastingen. De bestuurlijke capaciteit is over het algemeen goed ontwikkeld en het justitiële apparaat wordt grondig herzien. Het land staat echter nog steeds voor uitdagingen bij het uitvoeren en handhaven van de wetgeving. Het land wordt geacht de komende tijd in het bijzonder intensief aandacht te besteden aan corruptiebestrijding. Aanvullende inspanningen

zijn noodzakelijk om de verplichtingen van het lidmaatschap op middellange termijn aan te kunnen.

Als Servië zijn inspanningen voortzet, zou het land op middellange termijn over voldoende capaciteit moeten beschikken om aan het acquis op de volgende terreinen te voldoen:

- vennootschapsrecht;
- visserij;
- belastingen;
- economisch en monetair beleid;
- statistiek;
- ondernemings- en industriebeleid;
- wetenschap en onderzoek;
- onderwijs en cultuur;
- douane-unie;
- buitenlandse betrekkingen;
- buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid;
- financiële en budgettaire bepalingen.

Servië moet op de volgende terreinen op middellange termijn extra inspanningen doen om de wetgeving aan te passen aan het acquis en effectief ten uitvoer te leggen:

- vrij verkeer van goederen;
- vrij verkeer van werknemers;
- recht van vestiging en vrijheid van dienstverlening;
- vrij verkeer van kapitaal;
- overheidsopdrachten;
- intellectuele-eigendomsrechten;
- mededingingsbeleid;
- financiële diensten;
- informatiemaatschappij en media;
- voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid;

- vervoer;
- energie;
- sociaal beleid en werkgelegenheid;
- trans-Europese netwerken;
- regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten;
- consumentenbeleid en volksgezondheid.

Op bovenstaande terreinen moet het wettelijke en institutionele kader verder worden aangepast en moet met name de bestuurlijke en uitvoeringscapaciteit worden versterkt.

Servië moet op de volgende terreinen op middellange termijn aanzienlijke aanhoudende inspanningen doen om de wetgeving aan te passen aan het acquis en effectief ten uitvoer te leggen:

- landbouw en plattelandsontwikkeling;
- rechterlijke macht en grondrechten;
- justitie, vrijheid en veiligheid;
- financiële controle.

Op bovenstaande terreinen moet het wettelijke en institutionele kader aanzienlijk worden aangepast en moet de bestuurlijke en uitvoeringscapaciteit wezenlijk worden versterkt.

Wat milieu en klimaatverandering betreft, zijn meer gecoördineerde en aanhoudende inspanningen vereist om te voldoen aan de EU-normen en deze doeltreffend ten uitvoer te leggen. Dit moet aanzienlijke investeringen omvatten en een versterking van de bestuurlijke capaciteit voor de rechtshandhaving, ten einde op middellange termijn te komen tot naleving op de belangrijkste gebieden, zoals klimaatverandering. Volledige naleving van het acquis kan alleen op lange termijn worden bereikt en zou grotere investeringen vereisen.

## **C. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**

Dankzij de grootschalige hervormingen van de afgelopen jaren heeft Servië aanzienlijke vooruitgang geboekt op weg naar vervulling van de door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 vastgestelde politieke criteria 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 de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. Er is een uitgebreid constitutioneel, wettelijk en institutioneel kader, dat over het algemeen voldoet aan de Europese en internationale normen. De wetgevingsactiviteiten van het parlement zijn tijdens de huidige regering veel doeltreffender geworden. Het wettelijke en institutionele kader met betrekking tot de rechtsstaat is uitvoerig, onder andere op het gebied van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, en dit heeft de eerste resultaten opgeleverd. Het wettelijke kader inzake de bescherming van de mensenrechten en minderheden is goed ontwikkeld en er is begonnen met de tenuitvoerlegging ervan. Servië

verleent volledige medewerking aan het Internationale Strafhof voor voormalig Joegoslavië en speelt een steeds actievere rol in het verzoeningsproces in de regio. Servië heeft toegestemd in en deelgenomen aan een dialoogproces met Kosovo om de situatie voor de bevolking te vergemakkelijken. Dit heeft tot verschillende overeenkomsten geleid (op het gebied van vrij verkeer van personen en goederen, de burgerlijke stand en het kadaster) en Servië heeft de eerste stappen gezet om deze uit te voeren.

Met betrekking tot de economische criteria heeft Servië belangrijke stappen gezet voor de totstandbrenging van een goed functionerende markteconomie. Ondanks de mondiale financiële en economische crisis is een zekere mate van macro-economische stabiliteit bereikt. Er zijn echter verdere inspanningen nodig om de economie te herstructureren en het ondernemingsklimaat te verbeteren, met name door de rechtsstaat te versterken, bureaucratische procedures te verminderen, de concurrentie te bevorderen, de rol van de particuliere sector te vergroten en de starheid van de arbeidsmarkt aan te pakken. Om op middellange termijn de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te kunnen bieden, moet Servië structurele hervormingen doorvoeren om de productiecapaciteit van de economie te moderniseren en een aantrekkelijk klimaat voor buitenlandse directe investeringen scheppen.

Servië heeft een goede staat van dienst opgebouwd wat betreft de tenuitvoerlegging van de verplichtingen in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de interimovereenkomst.

Servië zou op de meeste terreinen van het acquis op middellange termijn kunnen voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap, mits het proces van aanpassing van de wetgeving wordt voortgezet en verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat de wetgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan landbouw en plattelandsontwikkeling, de rechterlijke macht en grondrechten, justitie, vrijheid en veiligheid en financiële controle. Volledige naleving van het acquis op het gebied van milieu en klimaatverandering kan alleen op lange termijn worden bereikt en zou meer investeringen vereisen.

Volgens voorlopige schattingen zou de algemene impact van de toetreding van Servië op het beleid van de Europese Unie beperkt zijn en zou het vermogen van de Unie om haar ontwikkeling in stand te houden en te verdiepen, niet worden aangetast.

De Commissie beveelt de Raad aan Servië de status van kandidaat-lidstaat te verlenen, gezien de vooruitgang tot nu toe en ervan uitgaande dat Servië de dialoog met Kosovo voortzet en snel overgaat tot uitvoering te goeder trouw van de gemaakte afspraken.

Servië is goed op weg naar adequate vervulling van de politieke criteria van Kopenhagen en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces, mits de vooruitgang aanhoudt en praktische oplossingen worden gevonden voor de problemen met Kosovo.

De Commissie is daarom van mening dat de onderhandelingen over de toetreding van Servië tot de Europese Unie moeten worden geopend zodra verdere aanzienlijke vooruitgang is geboekt met betrekking tot de volgende kernprioriteit:

- verdere normalisering van de betrekkingen met Kosovo, overeenkomstig de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces, door volledige eerbiediging van de beginselen van inclusieve regionale samenwerking, volledige eerbiediging

van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de energiegemeenschap, oplossingen op het gebied van telecommunicatie en wederzijdse erkenning van diploma's, uitvoering te goeder trouw van alle gemaakte afspraken en actieve samenwerking met EULEX zodat deze missie haar taken overal in Kosovo kan uitvoeren.

Zodra Servië voldoende vooruitgang heeft geboekt met deze kernprioriteit, zal de Commissie hierover een verslag opstellen.

Servië wordt aangemoedigd het tempo te houden in de hervormingen en te streven naar het vereiste niveau van vervulling van de lidmaatschapscriteria, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de rechtsstaat, zijn constructieve betrokkenheid bij de regionale samenwerking voort te zetten en de bilaterale betrekkingen met de buurlanden te versterken. Van het land wordt verwacht dat de interimovereenkomst, en de stabilisatie- en associatieovereenkomst zodra deze in werking is getreden, verder ten uitvoer worden gelegd. De Commissie zal de inspanningen financieel blijven ondersteunen via het IPA.