

DE WESTELIJKE BALKAN

De Europese Unie heeft beleid ontwikkeld ter ondersteuning van de geleidelijke opnemings van de landen van de Westelijke Balkan in de EU. Op 1 juli 2013 trad Kroatië als eerste van de zeven landen toe tot de EU; Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië hebben de status van kandidaat-lidstaat. Inmiddels zijn met Montenegro en Servië toetredingsonderhandelingen opgestart en hoofdstukken geopend, zijn de onderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië in juli 2022 van start gegaan en met Bosnië en Herzegovina in maart 2024, en heeft Kosovo in december 2022 zijn verzoek om toetreding tot de EU ingediend.

RECHTSGROND

- Titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU): extern optreden van de EU;
- Artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): internationale handelsovereenkomsten;
- Artikel 49 VEU: criteria voor toetredingsverzoek en lidmaatschap.

DOELSTELLINGEN

De EU streeft ernaar vrede, stabiliteit en economische ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen en integratie in de EU in het vooruitzicht te stellen.

ACHTERGROND

In 1999 introduceerde de EU het stabilisatie- en associatieproces (SAP), een kader voor de betrekkingen tussen de EU en landen in de regio, alsook het Stabiliteitspact, een breder initiatief waarbij alle belangrijke internationale spelers werden betrokken. In 2008 werd het Stabiliteitspact vervangen door de Raad voor regionale samenwerking. In 2003 bevestigde de Europese Raad in Thessaloniki nogmaals dat alle SAP-landen mogelijke kandidaten voor het EU-lidmaatschap zijn. Dit "Europees toekomstperspectief" werd opnieuw bevestigd in de strategie voor de Westelijke Balkan van de Commissie van februari 2018 en in de verklaringen na afloop van een reeks topontmoetingen tussen de EU en de landen van de Westelijke Balkan.

INSTRUMENTEN

A. Het stabilisatie- en associatieproces (SAP)

Het SAP werd in 1999 geïntroduceerd en is het strategisch kader ter ondersteuning van de geleidelijke toenadering van de landen van de Westelijke Balkan tot de EU. Het berust op bilaterale contractuele betrekkingen, financiële steun, politieke dialoog, handelsbetrekkingen en regionale samenwerking.

De contractuele betrekkingen hebben de vorm van stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's). Deze maken politieke en economische

samenwerking mogelijk, alsmede de instelling van vrijhandelszones met de desbetreffende landen. Gemeenschappelijke democratische beginselen, mensenrechten en de rechtsstaat vormen de basis voor alle SAO's, en op grond van de overeenkomst worden permanente samenwerkingsstructuren ingesteld. De stabilisatie- en associatieraad komt jaarlijks bijeen op ministerieel niveau en ziet toe op de uitvoering en toepassing van de desbetreffende overeenkomst. Deze raad wordt bijgestaan door het stabilisatie- en associatiecomité. Tot slot is er nog een Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité (SAPC) – of een gemengde parlementaire commissie zoals in het geval van Noord-Macedonië – dat zorgt voor de samenwerking tussen de parlementen van de landen van de Westelijke Balkan en het Europees Parlement.

Sinds de inwerkingtreding van de SAO met Kosovo in april 2016 zijn er nu SAO's van kracht met alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan. In het geval van Kosovo betreft de SAO uitsluitend de EU: de overeenkomst hoeft daarom niet door de lidstaten te worden geratificeerd (vijf lidstaten erkennen Kosovo niet als een onafhankelijke staat). Handels- en handelsgerelateerde aspecten van SAO's zijn opgenomen in interim-overeenkomsten. Die treden over het algemeen snel na de ondertekening ervan in werking, aangezien handel een exclusieve EU-bevoegdheid is.

B. Het toetredingsproces

Landen die het EU-lidmaatschap aanvragen, moeten aan de politieke criteria van Kopenhagen voldoen (zie de infopagina over de uitbreiding van de Unie [5.5.1](#)). Zodra een land als kandidaat-lidstaat is aangemerkt, doorloopt het de verschillende stadia van het proces met een snelheid die grotendeels afhangt van de eigen verdiensten en van de voortgang die het land boekt.

Een kandidaat-lidstaat moet alle EU-wetgeving (het *acquis communautaire*) aannemen en ten uitvoer leggen. De Commissie brengt verslag uit over de voortgang in haar jaarlijkse landverslagen. Elk belangrijk besluit, van het begin tot het einde van de onderhandelingen, wordt met eenparigheid van stemmen genomen door de Raad. Het toetredingsverdrag moet worden bekrachtigd door het Parlement en de Raad en vervolgens door alle verdragsluitende staten, met inbegrip van het land dat toetreedt, worden geratificeerd volgens de desbetreffende parlementaire procedure of via een referendum.

Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten ontvangen financiële steun voor het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen. Sinds 2007 verloopt alle pretoetredingssteun van de EU via één uniform instrument: het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

De meeste kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten kunnen ook deelnemen aan EU-programma's.

C. Regionale samenwerking

Europese integratie en regionale samenwerking zijn nauw met elkaar verbonden. Een van de belangrijkste doelen van het SAP is de landen in de regio aan te moedigen onderling samen te werken op een groot aantal beleidsterreinen, waaronder de vervolging van oorlogsmisdaden, grenskwesties, vluchtelingen en de bestrijding van

georganiseerde misdaad. Een specifiek onderdeel van het IPA is gericht op regionale samenwerking en grensoverschrijdende programma's.

De Raad voor regionale samenwerking (RCC), met als standplaats Sarajevo, opereert onder leiding van het Zuidoost-Europees Samenwerkingsproces. De RCC beoogt de Europese en Euro-Atlantische ambities van zijn niet-EU-lidstaten te ondersteunen en samenwerking tot stand te brengen op terreinen als economische en sociale ontwikkeling, energie en infrastructuur, justitie en binnenlandse zaken, veiligheid, opbouw van menselijk kapitaal en parlementaire betrekkingen. De EU en veel van haar lidstaten steunen de RCC en nemen eraan deel.

Een ander belangrijk regionaal initiatief is de Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst. Daarnaast nemen landen van de Westelijke Balkan ook deel aan een aantal regionale structuren.

D. Reizen zonder visum

Burgers van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (nu de Republiek Noord-Macedonië), Montenegro en Servië kunnen sinds december 2009 zonder visum naar het Schengengebied reizen, en burgers van Albanië en Bosnië en Herzegovina kunnen dit sinds november 2010. In januari 2012 werd een dialoog over visumliberalisering opgestart met Kosovo. In juli 2018 heeft de Commissie bevestigd dat Kosovo aan alle criteria voldoet. Na langdurige interinstitutionele onderhandelingen en een eindstemming in het Europees Parlement in april 2023 geniet Kosovo sinds januari 2024 van reizen zonder visum naar het Schengengebied.

HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

A. Albanië

Albanië heeft het lidmaatschap van de EU aangevraagd op 28 april 2009. In oktober 2013 heeft de Commissie ondubbelzinnig aanbevolen om Albanië de status van kandidaat voor het EU-lidmaatschap toe te kennen; in juni 2014 heeft het die status verworven. Gezien de voortgang van Albanië heeft de Commissie meermaals aanbevolen om toetredingsonderhandelingen met het land te openen. In juni 2018 stemde de Raad in met de mogelijke start van toetredingsonderhandelingen met Albanië in juni van het daaropvolgende jaar, mits aan de nodige voorwaarden werd voldaan. In maart 2020 besloot de Raad uiteindelijk groen licht te geven voor de start van de toetredingsonderhandelingen, in afwachting van de vervulling van een aantal voorwaarden. In juli 2020 heeft de Commissie het ontwerponderhandelingskader – het eerste waarin rekening werd gehouden met de in februari 2020 bekendgemaakte "herziene methode voor de uitbreiding met de Westelijke Balkan" – aan de lidstaten voorgelegd. De toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië, die gezamenlijk worden behandeld op basis van een gedeelde positieve aanbeveling van de Commissie, werden in juli 2022 formeel geopend na grote vertragingen die voornamelijk het gevolg waren van problemen tussen Noord-Macedonië en Bulgarije in verband met identiteit, taal en geschiedenis.

B. Bosnië en Herzegovina

Hoewel na onderhandelingen reeds in juni 2008 een SAO met Bosnië en Herzegovina werd ondertekend, werd de inwerkingtreding ervan opgeschort, hoofdzakelijk omdat

het land naliet een belangrijke uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten uitvoer te leggen. De “nieuwe benadering” van de EU ten opzichte van het land, waarbij de nadruk meer op economisch bestuur kwam te liggen, maakte het mogelijk om de SAO op 1 juni 2015 eindelijk in werking te laten treden. Het land heeft zijn toetredingsverzoek op 15 februari 2016 ingediend. In mei 2019 heeft de Commissie haar advies bekendgemaakt met een lijst van 14 kernprioriteiten waar Bosnië en Herzegovina aan moet voldoen voordat de toetredingsonderhandelingen van start kunnen gaan. Onder andere moest ervoor gezorgd worden dat het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité (SAPC), de parlementaire dimensie van de SAO, goed functioneert (kernprioriteit 3). Op 30 en 31 oktober 2023, bijna acht jaar na de eerste mislukte vergadering van het SAPC in november 2015, vond in Sarajevo een volwaardige derde vergadering van het SAPC tussen de EU en Bosnië en Herzegovina plaats. Op basis hiervan concludeerde de Commissie in haar landverslag 2023 over Bosnië en Herzegovina dat aan kernprioriteit 3 was voldaan. Na de start van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en het besluit van de EU in juni 2022 om Moldavië en Oekraïne de status van kandidaat-lidstaat te verlenen, besloot de Europese Raad in december 2022 om ook Bosnië en Herzegovina de status van kandidaat-lidstaat te verlenen. De toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina werden in maart 2024 formeel geopend na een positieve aanbeveling van de Commissie eerder die maand.

C. Republiek Noord-Macedonië

De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (nu de Republiek Noord-Macedonië) heeft het lidmaatschap van de EU aangevraagd in maart 2004 en kreeg in december 2005 de status van kandidaat-lidstaat. Het land kon echter jarenlang niet met toetredingsonderhandelingen beginnen, hoofdzakelijk door het geschil met Griekenland over het gebruik van de naam “Macedonië”. Dit geschil kende een goede afloop door de sluiting van de “Overeenkomst van Prespa” over de nieuwe naam van het land – de Republiek Noord-Macedonië, kortweg Noord-Macedonië – die in februari 2019 in werking is getreden. De Commissie beveelt al sinds 2009 steevast aan om toetredingsonderhandelingen te openen en kreeg hierbij steeds de steun van het Europees Parlement. In juni 2018 stemde de Raad in met de mogelijke start van toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië in juni 2019, mits aan de nodige voorwaarden werd voldaan. In maart 2020 besloot de Raad uiteindelijk groen licht te geven voor de start van de toetredingsonderhandelingen, zonder verdere voorwaarden te stellen. In juli 2020 heeft de Commissie het ontwerponderhandelingskader – het eerste waarin rekening werd gehouden met de “herziene methode voor de uitbreiding met de Westelijke Balkan” – aan de lidstaten voorgelegd. De toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië en Albanië, die gezamenlijk worden behandeld op basis van een gedeelde positieve aanbeveling van de Commissie, werden in juli 2022 formeel geopend na grote vertragingen die voornamelijk het gevolg waren van problemen tussen Noord-Macedonië en Bulgarije in verband met identiteit, taal en geschiedenis.

D. Kosovo

Kosovo is een potentiële kandidaat-lidstaat. Het land heeft zich in februari 2008 unilateraal onafhankelijk verklaard. Vijf EU-lidstaten (Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje), twee landen in de regio (Servië en Bosnië en Herzegovina),

de drie “nieuwe aanvragers” (Georgië, Moldavië en Oekraïne) en twee permanente leden van de VN-Veiligheidsraad (China en de Russische Federatie) hebben de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkend. In juli 2018, zes jaar nadat een stappenplan voor visumliberalisering werd opgesteld, heeft de Commissie bevestigd dat Kosovo aan alle criteria heeft voldaan. Na langdurige interinstitutionele onderhandelingen en een eindstemming in het Europees Parlement in april 2023 geniet Kosovo sinds januari 2024 van reizen zonder visum naar het Schengengebied. Nadat Belgrado en Pristina in april 2013 een belangrijke overeenkomst over de normalisering van de betrekkingen hadden gesloten (de “overeenkomst van Brussel”), besloot de Europese Raad in juni 2013 onderhandelingen met Kosovo op te starten over een SAO, die op 1 april 2016 in werking is getreden. De toekomstige integratie van Kosovo in de EU blijft – net als in het geval van Servië – nauw verbonden met de door de EU gefaciliteerde dialoog tussen Kosovo en Servië, die moet leiden tot een juridisch bindende en alomvattende overeenkomst over de normalisering van hun betrekkingen. Net als Servië moet ook Kosovo meer inspanningen leveren om zijn verplichtingen na te komen die voortvloeien uit een vernieuwd akkoord van begin 2023 dat bedoeld is om de gestrande dialoog weer op gang te brengen.

E. Montenegro

Montenegro is onafhankelijk geworden in 2006 en heeft het lidmaatschap van de EU aangevraagd in december 2008. Het land kreeg in december 2010 de status van kandidaat-lidstaat en in juni 2012 gingen de toetredingsonderhandelingen van start. In lijn met de “nieuwe benadering” van de EU ten aanzien van het toetredingsproces werden de cruciale hoofdstukken over de rechtsstaat – hoofdstuk 23 over justitiële hervormingen en de grondrechten en hoofdstuk 24 over vrijheid, veiligheid en recht – in een vroeg stadium van de onderhandelingen, namelijk in december 2013, geopend. Inmiddels zijn alle 33 gescreende onderhandelingshoofdstukken geopend; slechts drie daarvan zijn voorlopig gesloten. In juni 2020 werd het laatste belangrijke hoofdstuk (over het mededingingsbeleid) geopend. De politieke onrust en instabiliteit in Montenegro hebben de afgelopen jaren echter geleid tot een stagnatie van het EU-integratieproces van het land.

F. Servië

Servië heeft het EU-lidmaatschap aangevraagd in december 2009 en kreeg in maart 2012 de status van kandidaat-lidstaat, nadat Belgrado en Pristina een akkoord hadden bereikt over de regionale vertegenwoordiging van Kosovo. Op 21 januari 2014 gingen de toetredingsonderhandelingen formeel van start. In december 2015 werden de eerste twee hoofdstukken geopend, waaronder het hoofdstuk over de normalisering van de betrekkingen met Kosovo. De belangrijke hoofdstukken over de rechtsstaat (hoofdstuk 23 en 24) werden op 18 juli 2016 geopend. Inmiddels zijn 22 van de 35 onderhandelingshoofdstukken geopend en zijn twee daarvan voorlopig gesloten. De vier hoofdstukken die samen “cluster 4” vormen, over de groene agenda en duurzame connectiviteit, werden in december 2021 geopend, nadat er twee jaar lang geen nieuwe hoofdstukken aan de onderhandelingen waren toegevoegd. Sindsdien zijn er geen nieuwe hoofdstukken of clusters geopend. De toekomstige integratie van Servië in de EU blijft – net als in het geval van Kosovo – nauw verbonden met de door de EU gefaciliteerde dialoog tussen Servië en Kosovo, die moet leiden tot een juridisch bindende en alomvattende overeenkomst over de normalisering van

hun betrekkingen. Net als Kosovo moet ook Servië meer inspanningen leveren om zijn verplichtingen na te komen die voortvloeien uit een vernieuwd akkoord van begin 2023 dat bedoeld is om de gestrande dialoog weer op gang te brengen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is volledig betrokken bij het SAP en de goedkeuring van het Parlement was vereist voor de sluiting van alle SAO's (artikel 218, lid 6, VWEU). Het Parlement moet ook zijn goedkeuring geven aan elke nieuwe toetreding tot de EU (artikel 49 VEU). Daarnaast heeft het Parlement via zijn begrotingsbevoegdheden rechtstreeks invloed op de financiële middelen die aan het IPA worden toegewezen. De Commissie buitenlandse zaken van het Parlement benoemt vaste rapporteurs voor alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. De standpunten van het Parlement over uitbreiding worden tot uitdrukking gebracht in de vorm van jaarlijkse resoluties over de meest recente jaarlijkse landverslagen van de Commissie.

Na de top EU-Westelijke Balkan in Zagreb (die online plaatsvond) heeft het Parlement in juni 2020 ook een reeks aanbevelingen over de Westelijke Balkan geformuleerd. Op 23 november 2022 heeft het Parlement aanvullende aanbevelingen aangenomen over een nieuwe EU-strategie voor uitbreiding, waaronder de afronding van de onderhandelingen met de toetredingslanden uiterlijk tegen het einde van het huidige decennium. Op 29 februari 2024 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de verdieping van de EU-integratie met het oog op de toekomstige uitbreiding.

Via zijn delegaties onderhoudt het Parlement ook bilaterale betrekkingen met de parlementen van de landen van de Westelijke Balkan. De delegaties komen gemiddeld twee keer per jaar met hun collega's uit de landen van de Westelijke Balkan bijeen om kwesties te bespreken die verband houden met de SAP's en de EU-toetredingsprocessen. Indien uitgenodigd, neemt het Parlement de meeste verkiezingen in de Westelijke Balkan waar; dit is in alle zes landen van de Westelijke Balkan al eens het geval geweest. Het Parlement heeft ook een reeks activiteiten en programma's ontwikkeld over parlementaire democratie en capaciteitsopbouw, die specifiek aandacht besteden aan de behoeften van de partnerparlementen in de Westelijke Balkan. De afgelopen jaren heeft het Parlement zich ook ingezet voor de toenadering tussen de politieke partijen in Noord-Macedonië en Servië.

André De Munter
04/2024