



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.05.1999
COM(1999)235 def.

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

over het stabilisatie- en associatieproces in de landen van Zuidoost-Europa

*Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Federale Republiek Joegoslavië, voormalige
Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië*

Inhoud

1. Politieke context	1
2. De huidige Regionale Aanpak van de EU	2
3. Verdere ontwikkeling van de Regionale Aanpak	3
Stabilisatie- en associatieovereenkomsten	4
Democratisering, civil society en institutionele opbouw	6
Justitie en binnenlandse zaken	6
Handel	6
Economische en financiële bijstand	7
Politieke dialoog	8
4. Algemene conclusies	8
Conclusies per land	10
Bosnië-Herzegovina	10
Kroatië	10
Federale Republiek Joegoslavië	11
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	11
Albanië	11
Bijlage 1	13
Totale bijstand EG aan buurlanden Kosovo 1991–1999 (miljoen euro) (1)	13
Bijlage 2	14
Ontwikkelingen in de landen van de Regionale Aanpak sinds 1996, met name wat betreft de naleving van de conditionaliteitscriteria vanaf oktober 1998	14

1. Politieke context

De Zuidoost-Europese landen hebben de afgelopen tien jaar veel steun gekregen van de internationale gemeenschap in het algemeen en de Europese Unie in het bijzonder. Desondanks zijn interetnische spanningen en conflicten aan de orde van de dag gebleven. Substantiële politieke of economische ontwikkeling is uitgebleven. Ondanks de grote inspanningen om afzonderlijke landen en het gebied als geheel te stabiliseren, is er slechts geringe vooruitgang geboekt. Dit is duidelijk gebleken door de schade die het vooruitgangsproces heeft opgelopen door het conflict in Kosovo. De regio staat thans voor een keerpunt. Er is dringend behoefte aan een nieuwe aanpak voor vrede en stabiliteit in de regio, waarbij zowel de landen in het gebied als de Europese Unie worden betrokken. In deze tijden van ontredde en onzekerheid heeft de EU de verantwoordelijkheid om bij te dragen tot zowel een oplossing voor de instabiliteit op de korte termijn als de algehele stabilisering en ontwikkeling van de regio op de langere termijn. Deze verantwoordelijkheid is onlangs nog erkend door de Europese Raad op 14 april, en door de Raad Algemene Zaken op 8 en 26 april en 27 mei 1999. Om deze taak te vervullen moeten worden besloten over aanzienlijke bedragen aan verdere bijstand en geschikte tenuitvoerleggingsregelingen en rechtsgronden.

De Europese Unie staat voor een steeds grotere uitdaging. Zij heeft in de regio een belangrijke proactieve rol te spelen. Om deze uitdaging te kunnen opnemen werkt de Unie aan de verdere ontwikkeling van haar Regionale Aanpak voor Zuidoost-Europa. De ontwikkeling van deze regionale aanpak tot een stabilisatie- en associatieproces, dat in een later stadium onderdeel wordt van de op te zetten Gemeenschappelijke Strategie van de EU, is cruciaal voor de politieke zichtbaarheid van de EU en is tevens een belangrijk aspect van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, dat de Raad op 17 mei 1999 heeft goedgekeurd. Het Stabiliteitspact biedt een kader dat breder is dan de EU, waarin alle partijen kunnen bijdragen tot blijvende vrede en stabiliteit, democratie en welvaart in de regio. Bovendien draagt het bij tot de integratie in de Europees-Atlantische structuren.

De voorstellen die vervat zijn in deze mededeling over de ontwikkeling van een stabilisatie- en associatieproces dragen tevens bij tot de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Strategie van de EU voor de Westelijke Balkan. Deze zal de komende jaren het kader vormen voor de betrekkingen van de EU met de landen in de regio en het perspectief voor de langere termijn bieden waarin de voorstellen voor de intensivering van de betrekkingen met de landen in de regio moeten worden gezien. Zoals in twee eerdere sleutelfasen van de recente geschiedenis — het ontstaan van de onafhankelijke staten in Midden- en Oost-Europa in 1989–1990 en de ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991 — wordt de Europese Unie geconfronteerd met geopolitieke uitdagingen die de ontwikkeling vereisen van nieuw beleid en nieuwe instrumenten voor een groep landen. De Unie moet hierop reageren door vooruitzichten voor integratie te bieden, op basis van een stapsgewijze aanpak die op de specifieke situatie van elk land is toegesneden.

Het belang van de regio voor de Europese Unie is groot, vanwege de geografische nabijheid tot de lidstaten en de aspirant-lidstaten. Dit belang zal nog toenemen door de komende uitbreiding van de Unie, waardoor de betrokken landen nog dichterbij onze grenzen zullen komen te liggen. Stabilisering van de regio heeft concrete voordelen voor niet alleen de regio maar ook de EU. Instabiliteit heeft voor alle betrokkenen een hoge prijs. De EU heeft enorme bedragen uitgegeven om de gevolgen van de instabiliteit te herstellen — alleen aan humanitaire bijstand en hulp voor de wederopbouw al 2,95 miljard euro (zie bijlage I). De kosten van de opvang van de vluchtelingen in de EU-lidstaten, die in de huidige omstandigheden zullen blijven toenemen, zijn dan nog niet meegerekend. Het is duidelijk meer in het belang van de landen in de regio en van de Europese Unie, waarvan zij uiteindelijk lid zullen worden, om in plaats daarvan al is het maar een fractie van deze bedragen te besteden aan hun politieke en economische ontwikkeling.

Het conflict in Kosovo heeft laten zien welke politieke gevolgen instabiliteit kan hebben voor de aangrenzende landen: de dreiging van destabilisering van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Albanië en Montenegro. De instabiliteit heeft ook economische consequenties voor landen in de regio als Roemenië en Bulgarije. Deze landen zijn al op weg naar het EU-lidmaatschap, en de ontwikkelingen in de regio zijn op dat proces niet van invloed. Het conflict toont opnieuw de onontkoombaar regionale aard van de problemen in dit gebied aan, wat een regionale aanpak des te noodzakelijker maakt. De landen in de regio, zowel lidstaten als aspirant-lidstaten, kunnen hiertoe bijdragen door als voorbeeld te dienen voor de vooruitgang die mogelijk is (onder meer ten aanzien van democratisering, multi-ethniciteit, hervormingen) en voor het opbouwen van een praktische onderlinge afhankelijkheid.

2. De huidige Regionale Aanpak van de EU

De gewijzigde bredere politieke context vereist een aanpassing van het tot dusver gevoerde beleid. Overigens ook bij ongewijzigde omstandigheden zouden thans, drie jaar nadat de Regionale Aanpak is opgezet, voorstellen voor verdere ontwikkeling op hun plaats zijn. De gebeurtenissen van de laatste tijd en de versnelling van de ontwikkeling van andere, aanverwante strategieën vergen een ambitieuzere versterking van de Regionale Aanpak. Deze moet een antwoord geven op de uitdagingen die de gewijzigde situatie in de praktijk en de nieuwe politieke context stellen. De voorstellen van de Commissie onder punt 3 zijn daarom meer dan routinematige 'conclusies' over de ontwikkelingen in de landen waarop de Regionale Aanpak zich richt: ook wordt ingegaan op de gewijzigde situatie en de nieuwe uitdagingen.

De Regionale Aanpak biedt een kader voor de ontwikkeling van de betrekkingen met vijf landen in de regio — Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië — waarvoor de EG in 1996 geen richtsnoeren voor onderhandelingen over associatieovereenkomsten heeft vastgesteld. Deze vijf landen vielen en vallen uiteen in twee groepen: enerzijds de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië, die niet betrokken waren bij de oorlog van 1991–1995 en verdergaande bilaterale betrekkingen met de EG onderhielden, en anderzijds de andere drie landen, die partij zijn bij de vredesakkoorden van Dayton/Parijs, de naleving waarvan een belangrijke factor is voor de regionale stabiliteit en de betrekkingen met de EU.

De primaire doelstellingen van de Regionale Aanpak, zoals vastgesteld in 1996, waren: ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de vredesakkoorden van Dayton/Parijs en Erdut, en de totstandbrenging van een zone van politieke stabiliteit en economische welvaart door:

- a) bevordering en ondersteuning van de democratie en de rechtsstaat (institutionele opbouw, hervorming van de staat en het openbaar bestuur, wederopbouw van de *civil society*) en eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van minderheden (met name verbod op discriminatie van burgers en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden); en
- b) herstel van de economische activiteit (wederopbouw van de economie, herstel en verbetering van de infrastructuur, omschakeling van de oorlogseconomie op civiele activiteiten en omvorming van commando-economie in markteconomie).

De Regionale Aanpak is met name gebaseerd op de politieke en economische conditionaliteit zoals die is vastgesteld door de Raad Algemene Zaken op 26 april 1997. Naleving van deze voorwaarden¹ vormt de grondslag voor de ontwikkeling van bilaterale

¹ Sinds 1997 stelt de Commissie over de naleving iedere zes maanden een verslag op, op basis waarvan de Raad conclusies vaststelt.

betrekkingen met de EG op handelsgebied (autonome handelspreferenties²), financiële en economische bijstand (in het kader van de programma's Obnova (Wederopbouw)³ en Phare^{4,5}) alsmede de contractuele betrekkingen⁶.

Het was en is duidelijk dat de meeste van deze doelstellingen niet op zuiver nationale basis kunnen worden bereikt: de meeste landen in de regio delen niet alleen de wens om nauwere betrekkingen met de Europese Unie aan te knopen, maar worden ook geconfronteerd met dezelfde problemen. Bovendien zijn hun economieën onderling afhankelijk, zij het in uiteenlopende mate. De landen zelf en de Europese Unie moeten daarom sterker de nadruk leggen op samenwerking, op zowel bilateraal, multilateraal als regionaal vlak. De bijstand moet ook in een regionaal perspectief worden geplaatst. Samenwerking tussen de betrokken landen, in de regio en met de EU, is nodig om hun economieën te stimuleren, en moet worden aangemoedigd en als voorwaarde worden gesteld. Met name de multilaterale dimensie van de huidige aanpak moet worden versterkt, om de gevaren te vermijden die verbonden zijn aan een beleid dat gericht is op het selectief tot stand brengen van bilaterale betrekkingen, ten nadele van een werkelijk regionale strategie.

3. Verdere ontwikkeling van de Regionale Aanpak

De ontwikkelingen in de regio en daarbuiten maken het noodzakelijk snel te reageren op de veranderende situatie in de regio. Die ontwikkelingen vereisen ook strategieën voor de langere termijn, gericht op blijvende stabilisering van de landen waarvoor de Regionale Aanpak geldt, en dus ook van de gehele regio. Zo'n strategie benadrukt tevens dat alle landen in de regio zicht hebben op sterkere toenadering tot de EU in het vooruitzicht van volledige integratie in de Europese structuren.

Omdat de gewijzigde omstandigheden een nieuw aanpak vergen, en de betrokken landen niet in staat waren op de reeds geboden stimuleringsmaatregelen (met name gericht op bilaterale, multilaterale en regionale samenwerking) een adequate respons te geven, stelt de Commissie een nieuwe versterkte aanpak voor. Onderdeel daarvan is een stabilisatie- en associatieproces, in het kader waarvan sterkere stimuleringsmaatregelen worden geboden. Deze sterkere stimulansen vereisen uiteraard naleving van verdergaande eisen, zowel op politiek als op economisch gebied, terwijl ook sterker dan voorheen de nadruk wordt gelegd op regionale samenwerking.

De Commissie stelt daarom de volgende maatregelen voor in het kader van het stabilisatie- en associatieproces, een combinatie van verdere ontwikkeling van reeds bestaande instrumenten en nieuwe initiatieven ter verbetering van de situatie:

² De regeling voor autonome handelspreferenties is ingesteld bij Verordening (EG) nr. 70/97 van de Raad van 20 december 1996 (PB L 16 van 18.1.1997, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2863/98 van 30 december 1998, PB L 358 van 31.12.1998). Albanië valt niet onder dit instrument, omdat het is voortgekomen uit de overeenkomst met de toenmalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië, die in 1991 is beëindigd toen de SFRJ ophield te bestaan. De invoer van wijn uit de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Slovenië valt nog onder de regeling, aangezien de EG met deze landen nog geen bilaterale wijnovereenkomsten heeft gesloten.

³ Verordening (EG) nr. 1628/96 van de Raad van 25 juli 1996, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/98 van de Raad van 20 april 1998.

⁴ Verordening (EEG) nr. 3906/89, gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 3800/91 van 23.12.1991 (uitbreiding tot Albanië), Verordening (EG) nr. 1366/95 van 12.06.1995 (uitbreiding tot Kroatië), Verordening (EG) nr. 463/96 van 11.03.1996 (uitbreiding tot de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië) en Verordening (EG) nr. 753/96 van 22.04.1996 (uitbreiding tot Bosnië-Herzegovina). Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 29 april 1997 blijft de Phare-bijstand aan Bosnië-Herzegovina beperkt tot "projecten waarmee rechtstreeks steun wordt verleend aan de vredesregelingen, inzonderheid het leggen van contacten tussen de entiteiten en de terugkeer van de vluchtelingen." De toepassing van Phare voor Kroatië is in augustus 1995 opgeschort.

⁵ En via Phare gefinancierde projecten als CAFAO, CAM-A en CAM-ES.

⁶ Samenwerkingsovereenkomst met Albanië (in werking sinds 1992); samenwerkingsovereenkomst met de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië (in werking sinds 1998); vervoersovereenkomst met de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië (in werking sinds 1997).

- de ontwikkeling van stabilisatie- en associatieovereenkomsten, een nieuw soort van contractuele betrekking, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele situatie van elk land, met zicht op lidmaatschap van de EU op basis van het Verdrag van Amsterdam, zodra aan de criteria van Kopenhagen is voldaan⁷;
- verdere ontwikkeling van de reeds bestaande economische en handelsbetrekkingen met de landen in de regio en tussen die landen onderling;
- verdere ontwikkeling / gedeeltelijke heroriëntatie van de economische en financiële bijstand die reeds wordt verleend;
- intensievere bijstand ten behoeve van democratisering, ontwikkeling van de *civil society*, onderwijs en institutionele opbouw;
- aangrijpen van nieuwe samenwerkingsmogelijkheden op allerlei gebieden, waaronder justitie en binnenlandse zaken (met name nu het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden);
- ontwikkeling van de politieke dialoog, ook op regionaal niveau.

Stabilisatie- en associatieovereenkomsten

Contractuele betrekkingen zijn er momenteel in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten met twee van de vijf landen: de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië. De start van onderhandelingen over contractuele betrekkingen met de overige landen (in het eerste stadium betreft dit doorgaans samenwerkingsovereenkomsten) is in het kader van de Regionale Aanpak afhankelijk van de naleving van een aantal algemene en specifieke politieke en economische voorwaarden⁸.

Nauwere betrekkingen met de EU zijn voor al deze landen een zeer belangrijke politieke en economische stimulans. De contractuele betrekkingen moeten stapsgewijs tot stand komen en moeten worden gezien als aanvulling op andere stabiliseringsmaatregelen van politieke, economische, diplomatieke, humanitaire en ook militaire aard. Deze betrekkingen moeten daarom, om hun rol als politieke en economische stimulans voor de stabilisering en democratisering in de regio te kunnen vervullen, op individuele basis worden ontwikkeld binnen het kader van de Regionale Aanpak⁹.

De Europese Unie is de afgelopen jaren tweemaal eerder geconfronteerd met geopolitieke uitdagingen als gevolg waarvan zij nieuwe instrumenten moest ontwikkelen voor haar bilaterale betrekkingen met een groep landen. Dit betrof het ontstaan van onafhankelijke staten in de periode 1989–1990 en de ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991. De Unie ontwikkelde toen speciale typen contractuele betrekkingen: de 'Europa-Overeenkomsten' voor de landen van Midden- en Oost-Europa (gebaseerd op artikel 310 (ex artikel 238) van het EG-verdrag, waarin naar het vooruitzicht op toetreding wordt verwezen) en de 'partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten' voor de landen van de voormalige Sovjet-Unie¹⁰.

Als reactie op de huidige gewijzigde omstandigheden in de regio alsmede de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 26 april 1999 en de voorgestelde tekst voor het

⁷ Gebaseerd op artikel 7 van het Gemeenschappelijk Standpunt van 17 mei 1999 door de Raad aangenomen op basis van artikel 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

⁸ Zie ook de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 29 april 1997.

⁹ Zie punt 21 van het ontwerp-tekst van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, zoals goedgekeurd door de Raad op 17 mei 1999.

¹⁰ In het gavel van Moldavië bijvoorbeeld gebaseerd op artikel 44, lid 2, artikel 47, lid 2, laatste zijn, artikel 55, artikel 57, lid 2, artikel 71, artikel 80, lid 2, en de artikelen 93, 94, 133, en 308 van het EG-verdrag.

stabiliteitspact, is de Commissie van oordeel dat een nieuw **stabilisatie- en associatieproces van start moet gaan, met als onderdeel daarvan een nieuw type overeenkomst: de stabilisatie- en associatieovereenkomst**. De landen die hiervoor in principe in aanmerking zouden komen zijn Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië.

De overeenkomsten worden per geval afgestemd op de specificatie situatie van het betrokken land. De belangrijkste doelstellingen zijn:

- naderbij brengen voor de regio van het vooruitzicht op volledige integratie in de structuren van de EU;
- ondersteunen van de consolidatie van democratie, rechtsstaat, ontwikkeling en hervorming van de economie, adequate administratieve structuren en regionale samenwerking;
- tot stand brengen van een geformaliseerd kader voor politieke dialoog op bilateraal en regionaal niveau;
- stimuleren van economische betrekkingen, handel, investeringen, ondernemingsbeleid, vervoer en ontwikkeling en samenwerking op douanegebied met het oog op verdere integratie in het wereldwijde handelsstelsel, mogelijk inhoudende de totstandbrenging van een vrijhandelsgebied of vrijhandelsgebieden, wanneer de economische hervormingen voldoende zijn gevorderd;
- leggen van een basis voor samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken;
- leggen van een basis voor economische, sociale, civiele, wetenschappelijke en technologische samenwerking en samenwerking op het gebied van onderwijs, energie, milieu en cultuur, ondersteund door middel van op associatie gerichte bijstandsprogramma's, die tevens als doelstelling moeten hebben om de aanpassing van de wetgeving aan die van de EG te vereenvoudigen.

Deze stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's) voegen een nieuwe dimensie toe aan de betrekkingen met de regio, doordat het vooruitzicht hierop in de plaats komt van het vooruitzicht op een samenwerkingsovereenkomst voor de landen waarmee zo'n overeenkomst nog niet is gesloten, en de landen waarmee een samenwerkingsovereenkomst wel al is gesloten een nieuw, verdergaand type betrekkingen biedt.

De voorwaarden voor het *openen van onderhandelingen* over een stabilisatie- en associatieovereenkomst blijven de voorwaarden voor de opening van onderhandelingen over contractuele betrekkingen, zoals opgenomen in de conclusies van de Raad van 29 april 1997. Voor het *sluiten van een dergelijke vergaande overeenkomst* met de EU moet een land uiteraard het hoge niveau van politieke en economische ontwikkeling hebben bereikt dat vereist is om te kunnen voldoen aan de verdergaande wederzijdse verplichtingen die uit de desbetreffende wet- en regelgeving voortvloeien. Bovendien zal er in het kader van het stabilisatie- en associatieproces, het stabiliteitspact en de uit te werken gemeenschappelijke strategie van de EU meer nadruk komen te liggen op vooruitgang bij de ontwikkeling van de regionale samenwerking.

Over de mogelijkheid om onderhandelingen te openen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst met elk van de betrokken landen worden nadere details gegeven onder punt 4, bij de conclusies over de afzonderlijke landen. De Commissie zal eerst verslag uitbrengen over de vraag of onderhandelingen kunnen worden geopend met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en in een latere fase Albanië. In het licht van de

aanbevelingen die de Commissie in die verslagen doet kunnen dan onderhandelingsrichtsnoeren worden geformuleerd. Gezien de positieve staat van dienst van Macedonië en het feit dat het land aan de vereiste voorwaarden voldoet, zal het land waarschijnlijk het eerste zijn waarmee onderhandelingen worden geopend. Het openen van onderhandelingen met Bosnië-Herzegovina is nog niet aan de orde, aangezien aan de voorwaarden nog niet wordt voldaan. De Commissie kan echter technische rapporten opstellen over de haalbaarheid van onderhandelingen in een later stadium. De Federale Republiek Joegoslavië heeft dezelfde algemene vooruitzichten als de andere landen, zodra het aan de voorwaarden voldoet. Op dit moment schendt het land de meest wezenlijke daarvan.

Democratisering, civil society en institutionele opbouw

Bevordering van de economische ontwikkeling, zoals hieronder omschreven, is een zeer veel eenvoudiger taak wanneer de fundamentele politieke structuren stabiel zijn, de rechtsstaat geëerbiedigd wordt, het openbaar bestuur effectief is en er sprake is van een levensvatbare *civil society*. De maatregelen van de EU waren en zijn gericht op deze doeleinden. Deze maatregelen omvatten onder meer: steun voor vrije en eerlijke verkiezingen en goede parlementaire praktijken; wetgevingshervorming en kiezersvoorlichting; onafhankelijke media; technische bijstand ten behoeve van de hervorming van justitie, politie en douane; staatsburgerlijke vorming; programma's voor corruptiebestrijding (met gebruikmaking van de ervaringen op douanegebied in Albanië en Bosnië-Herzegovina); opleidingen (ook op hoger niveau) en ontwikkeling van het overbezette ambtenarenapparaat (wat weer bijdraagt tot stabilisatie, ontwikkeling en effectieve tenuitvoerlegging van bijstandsprogramma's); en steun voor organisaties en initiatieven vanuit de *civil society*. Met name moet, via organisaties die deel uitmaken van de *civil society*, aandacht worden besteed aan het opnieuw opbouwen van vertrouwen, het oplossen van conflicten en het verlichten van de psychische belasting als gevolg van de oorlog. Mogelijk moet de regionale dimensie in aanmerking worden genomen bij de verstrekking van financiële middelen aan in de plaatselijke gemeenschappen gewortelde organisaties, terwijl tegelijkertijd algemene doelstellingen worden nagestreefd voor de ontwikkeling van de democratie in de regio.

Justitie en binnenlandse zaken

Initiatieven op het gebied van justitie en binnenlandse zaken kunnen worden overwogen, niet alleen als onderdeel van een stabilisatie- en associatieovereenkomst, zoals boven aangegeven, maar ook meer in het algemeen. De Gemeenschap en de lidstaten kunnen helpen bij institutionele opbouw, teneinde de doelmatigheid te verbeteren van wetshandhaving, grenscontrole, bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en corruptie¹¹, bijvoorbeeld door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Ook kan gecoördineerde steun worden verleend ten aanzien van migratiestromen door het opzetten van juridische instrumenten, met name ten aanzien van de overname van staatsburgers.

Handel

Het huidige stelsel van autonome handelspreferenties voor de uit het voormalige Joegoslavië voortgekomen landen (dat momenteel alleen geldt voor Bosnië-Herzegovina en Kroatië) blijft van belang totdat met Bosnië-Herzegovina, Kroatië en de Federale Republiek Joegoslavië contractuele betrekkingen tot stand zijn gekomen. In de toekomst wil de Commissie het huidige stelsel opsplitsen en voor Bosnië-Herzegovina en Kroatië afzonderlijke handelspreferenties instellen, om te zorgen voor een transparante en billijke verdeling van de

¹¹ In het kader van een communautaire missie voor douanebijstand, met inachtneming van de resultaten van CAFAO in Bosnië-Herzegovina en CAM-A in Albanië.

preferenties¹² over deze landen en tevens als voorbereiding op mogelijke onderhandelingen over een overeenkomst. Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 9 november 1998 zal de Commissie binnenkort, in afwachting van de totstandkoming van een stabilisatie- en associatieovereenkomst, een officieel voorstel indienen om de bilaterale handelsregeling met Albanië op te waarderen tot een preferentiële regeling, gelijkwaardig met wat voor de andere landen in de regio geldt¹³.

De versterking van de betrekkingen door middel van een stabilisatie- en associatieovereenkomst heeft gevolgen voor de handel, gezien de wederzijdse verplichtingen die daarbij worden aangegaan. De handelsbetrekkingen met deze landen zullen worden versterkt door hun toetreding tot de WTO.

Economische en financiële bijstand

Economische en politieke ontwikkeling moeten hand in hand gaan. Voor een gezonde macro-economische situatie in de landen van de regio zijn sterke, democratisch gelegitimeerde instellingen nodig; evenwichtig verdeelde welvaart versterkt dan weer het politieke bestel. Door het slechten van de economische barrières tussen de landen in de regio kunnen nauwere politieke betrekkingen tot stand komen. De Commissie houdt de macro-economische ontwikkelingen in het oog, in nauwe samenwerking met de internationale financiële instellingen, en zal haar macro-economische dialoog met de betrokken landen verbreden. De financiële bijstand zal met name worden geconcentreerd op het opbouwen van sterke, stabiele markteconomieën, die in hoge mate zijn geïntegreerd met de economie van de buurlanden en met de Europese economie en de wereldeconomie. Voor de omvorming en de wederopbouw, alsmede de verbetering van de koppeling van infrastructuur, zijn aanzienlijke investeringen vereist. Er moet daarom een gunstig klimaat worden geschapen voor particuliere investeringen, zodat de kloof tussen de capaciteit van de openbare sector en de financiering kan worden overbrugd.

In 1999 zal uit de communautaire begroting voor bijna 700 miljoen euro financiële bijstand worden verleend aan de landen van de Regionale Aanpak (zie *bijlage 1*). Ongetwijfeld is nog aanzienlijke verdere bijstand nodig om de EU-bijdrage aan de tenuitvoerlegging van het stabiliteitspact en de gemeenschappelijke strategie van de EU te ondersteunen, alsmede om de gevolgen van de Kosovo-crisis en de uiteindelijke wederopbouw te bekostigen. De begrotingsautoriteit zal te zijner tijd de nodige besluiten moeten nemen op basis van voorstellen van de Commissie. De EU kan zich echter niet verbinden tot de uitvoering van ambitieuze programma's, indien zij niet beschikt over de nodige mechanismen en middelen om alle communautaire bijstandsinstrumenten flexibel, goed gecoördineerd, efficiënt en aan de omstandigheden aangepast te kunnen inzetten. De Commissie zal voorstellen doen voor een juridische basis voor de tenuitvoerlegging van de bijstand aan de gehele regio, rekening houdend met de interactie met het Phare-programma. Zij onderzoekt thans welke mechanismen en structuren voor de implementatie moeten worden opgezet, onder meer ook voor het kanaliseren van de hulp van andere donoren. Er kan een juridische grondslag worden gecreëerd of gewijzigd ter vereenvoudiging van de tenuitvoerlegging van alle programma's van de Gemeenschap voor financiële bijstand ten behoeve van wederopbouw en regionale samenwerking (onderdelen daarvan voor grensoverschrijdende en regionale samenwerking kunnen momenteel in sommige gevallen niet worden uitgevoerd omdat niet alle potentiële partners voor Phare in aanmerking komen).

De EU zelf is een voorbeeld van hoe conflicten kunnen worden opgelost en verzoening kan worden bevorderd door nauwe samenwerking om een gemeenschappelijk doel te bereiken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan nationale soevereiniteit en territoriale integriteit. Staten

¹² Dit geldt niet voor regelingen voor wijn: die blijven gelden voor Bosnië-Herzegovina, Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië tezamen. De Federale Republiek Joegoslavië krijgt pas haar deel van de preferenties als zij aan de criteria voor de handelspreferenties voldoet.

¹³ Hiervoor zal een WTO-ontheffing worden gevraagd.

die streven naar nauwere betrekkingen met de EU moeten dezelfde gedragslijn volgen. De financiële steun van de EG en de ontwikkeling van bilaterale betrekkingen moeten zich richten op de regionale economie en op de noodzaak onderlinge afhankelijkheid te bevorderen, iets wat niet altijd het geval is geweest. Bij het verlenen van EG-steun en bilaterale bijstand aan de regio en aan afzonderlijke landen (behalve bij humanitaire hulp, democratisering en mensenrechten) moet rekening worden gehouden met de bereidheid van die landen om met elkaar samen te werken door bijvoorbeeld wederzijdse handelspreferenties in te stellen of vrijhandelsgebieden of douane-unies op te richten¹⁴. Samenwerking tussen staten moet ook in sterkere mate een voorwaarde worden voor de totstandbrenging van nauwere banden met de EU of voor bijstand. In programma's voor meerdere begunstigten kan een percentage van de bijstand worden gereserveerd voor grensoverschrijdende politieke of economische samenwerkingsinitiatieven (met andere landen in de regio of (aspirant-)lidstaten van de EU). Hierbij kan worden gedacht aan uitwisseling, het opzetten van gezamenlijke projecten en gemeenschappelijke instellingen en het uitbouwen van de sterke punten van de regio.

Zoals eerder gezegd houdt de Commissie de macro-economische ontwikkelingen in het oog, in nauwe samenwerking met de internationale financiële instellingen. Naast subsidies kan de Commissie, zoals zij dat reeds eerder heeft gedaan, in uitzonderingsgevallen overwegen betalingsbalanssteun te verlenen aan de landen in de regio (en de aangrenzende landen) die daarvoor in aanmerking komen. Ook kan bilaterale bijstand worden verstrekt, bijvoorbeeld voor schuldverlichting of -kwijtschelding, met name voor de landen die bijzonder zwaar zijn getroffen door de kostbare en destabiliserende ontwikkelingen van de laatste tijd.

Politieke dialoog

Zoals eerder gezegd is ontwikkeling van een politieke dialoog op multilateraal/regionaal niveau een onderdeel van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten. In het kader van het stabilisatie- en associatieproces moet hieraan ook aandacht worden besteed waar het gaat om landen die voor een dergelijke overeenkomst nog niet in aanmerking komen. Deze dialoog moet een aanvulling vormen op de bilaterale politieke dialoog. De dialoog moet plaatsvinden op een aantal niveaus (van ambtenaar tot minister) en in een aantal vormen (voorzitterschap / Commissie of de nieuwe trojka), waar mogelijk regionaal of subregionaal. Verder moet de landen de gelegenheid worden geboden vraagstukken van wederzijds en regionaal belang te bespreken. Politieke verklaringen (zoals die van juni 1998 over Bosnië-Herzegovina) zijn ook een mogelijkheid, evenals mechanismen voor technische besprekingen, zoals de Raadgevende Task Force EU/BiH.

4. Algemene conclusies

De EU is, op basis van haar ervaring met de Regionale Aanpak, gereed om zich voor lange tijd substantieel toe te leggen op stabilisatie van de regio. Deze stabiliseringsinspanningen richten zich in de eerste plaats op de vijf landen, zonder dat dit afbreuk doet aan een bredere regionale aanpak voor het gehele gebied. De Regionale Aanpak blijft in principe van kracht, met zijn toepassingsgebied, instrumenten en conditionaliteit. Gezien echter de komende Gemeenschappelijke Strategie van de EU voor de regio alsmede het voorstel voor een stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, en in het bijzonder de gewijzigde omstandigheden in de regio, moet de aanpak substantieel worden uitgebreid. De Commissie stelt daarom voor een stabilisatie- en associatieproces tot stand te brengen, waarvan het belangrijkste onderdeel is dat de vijf landen — mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan — een nieuw type contractuele betrekkingen wordt aangeboden: een stabilisatie- en

¹⁴ Vermeden moet echter worden dat samenwerkingsstructuren tussen de Republika Srpska en de Federale Republiek Joegoslavië of tussen de Bosnische Federatie en Kroatië ten nadele werken van Bosnië-Herzegovina als geheel.

associatieovereenkomst. Andere onderdelen zijn extra, geheroriënteerde bijstand, meer steun voor democratisering, ontwikkeling van handel en politieke dialoog en nieuwe vormen van samenwerking.

Bij het uitwerken van beleid voor de regio, en met name in verband met de situatie in Kosovo na de oorlog, moet zorgvuldige aandacht worden geschonken aan de coördinatie van dit beleid — de reeds bestaande Regionale Aanpak en de komende Gemeenschappelijke Strategie, alsmede het voorgestelde stabiliteitspact — en dat van andere organisaties (VN, Raad van Europa, OVSE, WEU, NAVO, internationale financiële instellingen).

Deze strategie heeft alleen kans van slagen als bevolking en overheid van de regio hun medewerking verlenen en actieve inspanningen leveren: bijvoorbeeld toetreding tot de WTO, totstandbrenging van onderlinge vrijhandelsgebieden, intensievere regionale samenwerking op bilateraal en multilateraal niveau, alsmede naleving van de voorwaarden van de huidige Regionale Aanpak. De Regionale Aanpak, net als welk ander beleid van de EU of de internationale gemeenschap in het algemeen dan ook, kan geen wonderen verrichten. De toekomst van de regio is in handen van de mensen die er wonen en hun regeringen.

Conclusies per land

De Commissie zal periodiek verslag uitbrengen over de naleving van de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces door de betrokken landen. Wat de bilaterale betrekkingen met de landen van het stabilisatie- en associatieproces betreft, komt de Commissie thans tot de volgende operationele conclusies¹⁵ ten aanzien van de afzonderlijke landen:

Bosnië-Herzegovina

De onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Bosnië-Herzegovina zullen worden geopend wanneer het land aan de voorwaarden daarvoor voldoet. Te zijner tijd zal de Commissie een technisch rapport uitbrengen over de haalbaarheid van die onderhandelingen. In de context van de bilaterale betrekkingen met Bosnië-Herzegovina en de toekomstige opening van onderhandelingen kan de politieke en economische dialoog worden geïntensiveerd. De Raadgevende Task Force kan eveneens een belangrijke rol spelen. De mogelijkheden om de samenwerking op bepaalde gebieden te intensiveren kunnen worden onderzocht. Communicatie en dialoog moeten worden gestimuleerd, ook op regionaal niveau.

Bosnië-Herzegovina blijft voornamelijk in aanmerking komen voor de autonome handelspreferenties die door de Europese Gemeenschap worden toegekend, evenals voor de Phare-bijstand voor wederopbouw en institutionele versterking en ter ondersteuning van de vredesakkoorden. Voor de volledige 'traditionele' Phare-hulp komt het echter pas in aanmerking wanneer door de autoriteiten (op van de staat en van de entiteiten) aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan. Hopelijk kan aan het einde van de volgende verslagperiode voldoende vooruitgang worden gemeld.

Kroatië

De onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Kroatië zullen worden geopend wanneer het land aan de voorwaarden daarvoor voldoet. Te zijner tijd zal de Commissie een technisch rapport uitbrengen over de haalbaarheid van die onderhandelingen. In de context van de bilaterale betrekkingen en de toekomstige opening van onderhandelingen kan intensivering van gedachten worden gewisseld, ook in een meer gestructureerd kader, bijvoorbeeld een politieke dialoog en een technische raadgevende task force.

Kroatië blijft voornamelijk in aanmerking komen voor de autonome handelspreferenties die door de Europese Gemeenschap worden toegekend. Om de schorsing van Phare op te heffen is verdere democratisering nodig. Dit betreft onder meer hervormingen op mediagebied, hervorming van verkiezingsprocedures, en terugkeer van vluchtelingen overeenkomstig de voorwaarden van 29 april 1997. Hopelijk kan op deze gebieden aan het einde van de volgende verslagperiode vooruitgang worden gemeld. De EG verleent echter al bijstand op andere gebieden (humanitair, steun voor democratisering, onder meer voor onafhankelijke media, wederopbouw in verband met de terugkeer van vluchtelingen) en zal dat ook blijven doen. Verdere bijstand zal worden geconcentreerd op gebieden die relevant zijn voor de ontwikkeling van de democratie, het economisch herstel van de gebieden waarheen vluchtelingen terugkeren en het onderwijs (bijvoorbeeld via Tempus en de Europese Stichting voor Opleiding).

¹⁵ Gebaseerd op de algemene beoordeling van de ontwikkeling in deze landen (bijlage 2) en het meer gedetailleerde verslag over de naleving van de voorwaarden van de Regionale Aanpak sinds oktober 1998 (werkdokument van de Commissie SEC(99)714 van 17.5.1999).

Federale Republiek Joegoslavië

Gezien het aanhoudende conflict in Kosovo en het feit dat duidelijk niet wordt voldaan aan de geldende voorwaarden, is de vraag momenteel niet aan de orde of de Federale Republiek Joegoslavië in aanmerking komt voor autonome handelspreferenties of Phare, of voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst. De FRJ zal daarvoor in aanmerking komen zodra aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Tot dan krijgt de FRJ humanitaire hulp en bijstand voor democratisering en komt het land in aanmerking voor hulp in het kader van Obnova (Wederopbouw) (geografisch beperkt tot Kosovo en Montenegro, Servië krijgt alleen steun voor onafhankelijke media), met bijzondere nadruk op de terugkeer van vluchtelingen en binnenlandse ontheemden.

Gezien het voortduren van het conflict in Kosovo worden de huidige maatregelen tegen de FRJ en Servië versterkt, overeenkomstig de conclusies van de Raad van 26 april 1999, toen ook werd besloten tot een olie-embargo. Deze maatregelen zijn onder meer: een wapenembargo, een visumverbod (inmiddels uitgebreid met de personen die verantwoordelijk zijn voor de publicatieverboden voor onafhankelijke media); een leveringsverbod voor goederen die gebruikt kunnen worden voor terrorisme of politiegeweld; een moratorium op exportkredieten; blokkering van fondsen van de Servische overheid of die van de FRJ in het buitenland; een verbod op nieuwe investeringen; een vliegverbod voor in de FRJ geregistreerde luchtvaartmaatschappijen. De bilaterale betrekkingen met de Europese Gemeenschap hebben over het algemeen betrekking op de Federale Republiek Joegoslavië als geheel. Deze instrumenten kunnen daarom niet worden ingezet ten gunste van Montenegro, reden waarom de bijstand aan die republiek moet worden verleend via andere communautaire instrumenten. Om de kosten met betrekking tot binnenlandse ontheemden uit Kosovo te bestrijden wordt begrotingsbijstand verleend.

Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Gezien de positieve staat van dienst van het land en het feit dat het aan de voorwaarden voldoet, zal de Commissie, overeenkomstig de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 8 en 26 april 1999, verslag uitbrengen over de haalbaarheid van het openen van onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst. Rekening houdende met de besprekingen in de Raad kan de Commissie aanbevelingen doen voor onderhandelingsrichtsnoeren. Tot dan worden de samenwerkingsovereenkomst en de vervoersovereenkomst uitgevoerd en worden de betrekkingen geïntensiveerd in dat kader en ook in het kader van de politieke dialoog. De opdracht van de werkgroep douane en belastingheffing wordt gewijzigd en omvat thans ook statistische aangelegenheden, overeenkomstig het besprokene in de Samenwerkingsraad in april 1999.

Het land blijft in aanmerking komen voor bijstand van de Gemeenschap, met name via Phare. Per geval zal worden bekeken of Macedonië in aanmerking komt voor aanvullende Phare-meerlandenprogramma's, rekening houdende met de mate waarin deze met het nationale programma verenigbaar zijn en met hun toegevoegde waarde. Ook wordt begrotingssteun verleend voor kosten in verband met de vluchtelingen.

Albanië

Overeenkomstig de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 26 april 1999 is de Commissie bereid te zijner tijd verslag uit te brengen over de haalbaarheid van het openen van onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Albanië. Rekening houdende met de besprekingen in de Raad kan de Commissie aanbevelingen doen voor onderhandelingsrichtsnoeren. Tot dan worden de contractuele betrekkingen met de Gemeenschap, op basis van de samenwerkingsovereenkomst van 1992 en de daarmee verbonden verklaring inzake politieke dialoog, voortgezet, en worden nieuwe werkgroepen

opgezet, die zich met infrastructuur en landbouw zullen gaan bezighouden. Overeenkomstig de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 9 november 1998 zal binnenkort een officieel voorstel voor een bilaterale handelsregeling worden ingediend, teneinde de bilaterale handelsregeling tot de regionale normen op te waarderen.

De bijstand via Phare en andere instrumenten van de Gemeenschap wordt voortgezet met het oog op verdere stabilisering, herstel, economische hervormingen en democratisering in Albanië en tevens om de regionale samenwerking te versterken. De EU blijft in het bijzonder steun verlenen om weer een levensvatbare Albanese politiemacht op te bouwen, in samenwerking met de versterkte WEU-missie, en om de missie voor douanebijstand te versterken op basis van de gewijzigde douanewetgeving. Begrotingssteun wordt verleend voor kosten in verband met de vluchtelingen. De onlangs vastgestelde betalingsbalanssteun zal onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd en de macro-economische ontwikkelingen worden door de Commissie en de internationale financiële instellingen nauwlettend gevolgd.

Bijlage 1

Totale bijstand EG aan buurlanden Kosovo 1991–1999 (miljoen euro) (1)									
(vastleggingskredieten)									
	Albanië (2)	Voormalig Joegoslavië					Bulgarije	Roemenië	Totaal
		Bosnië (3)	Kroatië	FRJ	Macedonië	meerlanden			
Type EG-bijstand									
Phare + Obnova	616,4	754,5	49,6	41,7	236,7	9,8	608,0	827,0	3143,6
Humanitaire hulp (ECHO)	41,2	1032,1	290,8	262,8	45,7	236,1	4,7	2,0	1915,4
Voedselzekerheid (DG VIII)	16,5	–	–	–	–	–	–	–	16,5
Betalingsbalanssteun (DG II)	20,0	60,0	–	–	40,0	–	650,0	580,0	1350,0
EIB	46,0	–	–	–	–	–	571,0	1052,0	1669,0
Andere maatregelen (4)	122,8	221,2	9,3	17,5	2,0	12,3	n.a.	n.a.	385,1
Totale bijstand EG	862,9	2067,8	349,7	322,0	324,4	258,2	1833,7	2461,0	8479,6
Bijstand lidstaten (90–97)	712,8	507,9	1165,9	712,4	178,2		754,8	3069,4	7101,4
Eindtotaal	1575,7	2575,7	1515,6	1034,4	502,5	258,2	2588,5	5530,4	15581,0
EBRD	68,0	70,0	511,0		143,0		296,0	1283,0	2371,0

(1) Eind april 1999 voor Albanië en ex-Joegoslavische landen. Cijfers voor EIB en EBRD omvatten echter ook bijstand van 1991 tot 1998. Gegevens voor Bulgarije en Roemenië zijn van eind 1998.

(2) In 1992 en 1994 vastgestelde macrofinanciële bijstand (subsidie) aan Albanië is inbegrepen in de Phare-financiering.

(3) Van de 60 miljoen euro betalingsbalanssteun wordt de subsidie van 15 miljoen euro voor 1999 gefinancierd via Obnova. Het totaalbedrag voor Phare+Obnova is daarom met 15 miljoen euro verminderd om dubbeltelling te voorkomen.

(4) Andere maatregelen: voedselhulp voor Albanië verstrekt door EOGFL (120 miljoen euro), mijnverwijdering en andere maatregelen in Bosnië-Herzegovina (200 miljoen euro), bijstand t.b.v. democratisering.

n.b. = niet beschikbaar

Bijlage 2

Ontwikkelingen in de landen van de Regionale Aanpak sinds 1996, met name wat betreft de naleving van de conditionaliteitscriteria vanaf oktober 1998

De mate waarin elk land politieke vooruitgang heeft geboekt, zoals die hierna worden beschreven, is beïnvloed door de bereidheid om de ontwikkeling van de betrekkingen met de EU, maar ook met de buurlanden, boven de nationale belangen te plaatsen. Het is duidelijk dat er landen zijn die zich op sommige gebieden niet voldoende inzetten voor de Europese toekomst waarop zij aanspraak maken. Eerbiediging van de democratische beginselen en het ideaal van samenwerking tussen staten moeten van die inzet essentiële elementen zijn. De vooruitgang is, met name ten aanzien van de doelstellingen van de Regionale Aanpak, ongelijkmatig en afhankelijk van de bereidheid van het betrokken land om zich daarvoor in te spannen. Het democratisch gehalte is bijvoorbeeld overal versterkt behalve in Servië, hoewel het respect voor minderheden van land tot land verschillen vertoont. De vredesakkoorden zijn niet overal even zorgvuldig ten uitvoer gelegd, met name wat betreft de terugkeer van vluchtelingen en de samenwerking met het Joegoslaviëtribunaal. Er is enige vooruitgang geboekt ten aanzien van de bilaterale betrekkingen, echter niet zozeer op het gebied van de regionale samenwerking.

Bosnië-Herzegovina is in de Balkan een speciaal geval. Het land maakt een drievoudig overgangsproces door: van deelrepubliek van de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië naar onafhankelijke staat; van een socialistische economie naar een markteconomie; van een burgeroorlog tussen drie etnische groep naar een vrede in één staat bestaande uit twee entiteiten. Aan het einde van de oorlog had Bosnië-Herzegovina 23% van de bevolking van voor de oorlog verloren; het BBP en het inkomen per hoofd van de bevolking waren tot een kwart gedaald; de industriële productie was met meer dan 90% afgenomen en meer dan 1,2 miljoen van de inwoners waren naar het buitenland gevlucht, waarvan ongeveer 750.000 naar EG-landen. De hervormingen vanaf 1996 waren traag, als gevolg van de bijzondere politieke structuur van het land en de nationalistische politieke partijen die tot de meest recente verkiezingen het politieke landschap bepaalden. Bij de verkiezingen van september 1998 bleek voor het eerst een voorzichtige tendens ten nadele van de voornaamste nationalistische partijen. De tenuitvoerlegging van Dayton kan militair gezien een succes worden genoemd. Wat de civiele aspecten betreft is veel vooruitgang geboekt: uitlevering van een aantal oorlogsmisdadigers aan het Joegoslaviëtribunaal in Den Haag, vaststelling van gemeenschappelijke symbolen, oprichting van gemeenschappelijke instellingen, economisch herstel. Wat echter de terugkeer van vluchtelingen betreft, het functioneren van de gemeenschappelijke instellingen en de justitiële hervormingen, is de situatie niet geheel bevredigend te noemen. Anderzijds gaf de periode 1996–1998 een reële economische groei in de orde van 40% per jaar op staatsniveau te zien, hoewel de politieke obstructie van het vredesproces door de Republika Srpska voor die entiteit tot twee jaar van economische stagnatie leidde, waaraan pas een einde kwam met de benoeming van premier Dodik (begin 1998). Het uitgangsniveau voor deze snelle verbetering was echter zeer laag, en de inkomens en sociale voorzieningen behoren tot de laagste in Europa. Het grootste probleem van Bosnië-Herzegovina is dat de consolidatie van zijn positie als staat te wensen overlaat. Dit is te wijten aan de houding van de leiders van Bosnië-Herzegovina, die nog steeds niet volledig bereid zijn tot samenwerking binnen de gemeenschappelijke instellingen, maar ook aan de complexiteit van het institutionele raamwerk. Vanaf begin 1999 zijn er echter tekenen van verbetering in bepaalde beleidsgebieden, met name privatisering, wetgeving inzake investeringen, douanewetgeving en de financiële sector. Belangrijke vooruitgang wordt geboekt wat betreft markteconomische hervormingen, hoewel verdere inspanningen vereist zijn voor een correcte tenuitvoerlegging. Het grootste risico is nog steeds armoede en maatschappelijke ontwrichting, met name in de Republika Srpska. Wat

democratisering en eerbiediging van de mensenrechten betreft geven sommige gebieden vooruitgang te zien, maar de recente politieke ontwikkelingen in de Republika Srpska en Kosovo staan algehele kwalitatieve verbeteringen vooralsnog in de weg. De samenwerking tussen de verschillende etnische groepen laat nog te wensen over, hoewel enkele positieve ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, met name op het gebied van de partijpolitiek. Sommige plaatselijke overheden in de Republika Srpska zijn de laatste tijd wat coöperatiever. Interessante positieve ontwikkelingen konden ook op mediagebied worden geconstateerd, en de komende maanden wordt verdere verbetering verwacht. Regionale samenwerking vindt plaats op allerlei niveaus, maar de oneigenlijke invloed van Zagreb en Belgrado is nog vrij sterk. De tenuitvoerlegging van de akkoorden van Dayton/Parijs vordert om allerlei redenen traag.

Kroatië heeft aangetoond dat het bereid is inspanningen te leveren ten aanzien van stabilisatie en normalisatie. Het land heeft laten zien open te staan voor intensievere samenwerking met de internationale gemeenschap. De integratie in de Europese en Europees-Atlantische structuren is voor de Kroatische politiek een prioriteit. Enige vooruitgang is geboekt ten aanzien van de aanvaarding van internationale en nationale rechtsinstrumenten met betrekking tot de rechtsstaat. Vorderingen konden worden geconstateerd ten aanzien van de *civil society*, en de publieke opinie gaf een interessante verschuiving te zien van een nationalistisch gedachtegoed, waarop het Kroatische politieke bestel was gebaseerd, maar een geavanceerder pluralistisch bestel. De ontwikkeling van de Kroatische economie verliep gunstig tot eind 1998, toen de gevolgen van het uitblijven van structurele hervormingen merkbaar werden. De regionale samenwerking gaf significante verbeteringen te zien, evenals de formele integratie van Oost-Slavonië. Wat de delicate kwestie van de terugkeer van de vluchtelingen betreft was internationale pressie nodig, en de uitvoering van de toezeggingen die Kroatië heeft gedaan geeft nog ernstige problemen te zien. Door de grote kloof tussen formele toezeggingen en de tenuitvoerlegging daarvan kan Kroatië de gewenste mate van democratisering nog niet verwezenlijken. Ondanks de verklaarde bedoelingen van de regering geeft het scenario de laatste maanden enige stagnatie te zien. De vooruitgang die sinds oktober 1998 is geboekt ten aanzien van de naleving van de diverse voorwaarden is nog steeds niet algemeen. De reële tenuitvoerlegging van de internationale verplichtingen is ondanks aanhoudende internationale pressie nog niet succesvol. De belangrijkste punten van zorg blijven de democratisering en de eerbiediging van de mensenrechten, met name wat de hervorming van de kieswet en de democratisering van de media betreft, waar van vooruitgang geen sprake is. Wat betreft de eerbiediging van minderheden en hun rechten moet nog aanzienlijke verdere vooruitgang worden geboekt. De samenwerking met de buurlanden is tamelijk bevredigend te noemen; Kroatië heeft zich bereid getoond de openstaande vraagstukken langs diplomatieke weg op te lossen. Problemen zijn er echter nog met de betrekkingen met de Federatie van Bosnië-Herzegovina. Ondanks vrij goede resultaten in het verleden en een juridisch kader van voldoende kwaliteit, geeft de steeds verslechterende economische situatie aanleiding tot steeds sterkere bezorgdheid. Wat betreft de verplichtingen van Dayton en Erdut is er sprake van positieve ontwikkelingen bij de terugkeer van vluchtelingen, hoewel een en ander nog langzaam vordert. De normalisatie van door de oorlog beschadigde gebieden vordert, maar verdere intensieve inspanningen zijn nog vereist, met name ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het programma voor het herstel van het vertrouwen.

Wat de Federale Republiek Joegoslavië betreft loopt de situatie uiteen, met contrasterende ontwikkelingen in Servië en Montenegro. Ten aanzien van democratisering of hervormingen is in **Servië (Federale Republiek Joegoslavië)** geen vooruitgang geboekt. De onderdrukking van de rechten van de bevolking in Kosovo sinds 1989 is uiteindelijk geëscaleerd tot een openlijke oorlog, die ook in de buurlanden gevolgen heeft. Over het algemeen is er in de FRJ en Servië een tegenspraak tussen enerzijds de eerbiediging in theorie van de democratische beginselen zoals die in de grondwet zijn vastgelegd, de wetten en de verplichtingen die uit de diverse internationale verdragen en overeenkomsten voortvloeien, en anderzijds de tenuitvoerlegging van die beginselen in de praktijk. Ook voor

recentelijk de staat van oorlog werd uitgeroepen, was er sprake van een duidelijk voortdurend gebrek aan respect voor de democratische beginselen, met name de vrijheid van de media en de academische vrijheid, en voor administratieve en juridische procedures. De grondwet en de andere wetten van de FRJ en Servië voorzien in ruime mate in de mensenrechten en rechten voor minderheden, maar diverse minderheidsgroepen (de Albanezen in Kosovo, de Kroatische en de Hongaarse minderheid, de moslims in de Sandžak) zijn allen in meerdere of mindere mate geconfronteerd met problemen in verband met de eerbiediging en tenuitvoerlegging van deze wetten, met de recente gebeurtenissen in Kosovo als het meest flagrante voorbeeld. De aanbevelingen van het rapport-González zijn nog steeds niet uitgevoerd, en sinds het uitroepen van de staat van oorlog in maart 1999 en de versnelling van de massale deportaties, gepaard gaande met onbeschrijflijke wreedheden, wordt niet eens meer de schijn van democratie opgehouden. Kosovo verkeert thans in een staat van totale wetteloosheid. Economische hervormingen zijn slechts sporadisch uitgevoerd, en de maatregelen die waren genomen om de door de oorlog veroorzaakte hyperinflatie tegen te gaan, werden geleidelijk teniet gedaan door verslapping van het monetair en fiscaal beleid in de aanloop tot de verkiezingen van 1997 en de daarop volgende druk op de schaarse financiële middelen, die het gevolg was van het groeiende tekort op de handelsbalans en de begroting, de versnelling van de inflatie in 1998 en het voortdurend uitblijven van privatisering. Gedurende het afgelopen jaar heeft het Kosovo-beleid ernstige gevolgen voor de economie gehad, zowel door de kosten van de oorlog als door de luchtaanvallen van de NAVO op de militair-industriële basis en de fysieke infrastructuur. Vóór de escalatie van de Kosovo-crisis, waardoor de betrekkingen met de buurlanden verslechterden en de diplomatieke betrekkingen met een aantal andere staten werden verbroken, was door de FRJ enige vooruitgang geboekt op het gebied van de regionale samenwerking, in het bijzonder de normalisatie van de betrekkingen met Kroatië. De kwestie van de rechtsopvolging van de SFRJ en de verdeling van de schulden en de bezittingen van de SFRJ is echter nog niet opgelost, wat gevolgen heeft voor de deelname van de FRJ aan internationale organisaties en fora. De ontwikkelingen in **Montenegro** zijn daarentegen positiever. De aflossing, na vrije en eerlijke verkiezingen, van het pro-Milošević-bewind van Bulatović door een coalitieregering onder leiding van president Djukanović betekende een positieve impuls voor hervormingen en democratisering, waarvoor het land de steun kreeg van de Europese Unie. Deze hervormingsgezinde koers heeft geleid tot een verslechtering van de betrekkingen tussen Belgrado en Podgorica op vrijwel alle gebieden en alle niveaus, maar is gehandhaafd ondanks de toenemende pressie en dreigementen van de federale autoriteiten en de aanwezigheid van aanzienlijke aantallen vluchtelingen en ontheemden. Er vinden economische hervormingen plaats, zij het traag, met name wat privatisering betreft. Montenegro werd in januari specifiek uitgesloten van het verbod op het uitvoeren van vluchten naar de EG door in de FRJ geregistreerde luchtvaartmaatschappijen.

De afgelopen drie jaar was de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** een stabiliserende factor in de regio. Macedonië heeft bewezen politiek volwassen te zijn en zich te houden aan de democratische beginselen. Vrije en eerlijke verkiezingen hebben uitgemond in een soepel en vreedzaam verlopen regeringswisseling. De nieuwe regering heeft substantiële maatregelen getroffen om het respect voor en de bescherming van minderheden te verbeteren, met name de Albanese minderheid. De vrijlating van de burgemeesters van Tetovo en Gostivar was hiervan een goed teken. Ook voor die tijd echter maakten politieke partijen die de belangen van de Albanese minderheid vertegenwoordigen al deel uit van de regering. Het land heeft laten zien dat het streeft naar regionale samenwerking. De wens om met de buurlanden goede betrekkingen te onderhouden en knelpunten op te lossen resulteerde onlangs in de ondertekening van een gezamenlijke verklaring met Bulgarije, waarmee het taalgeschil tussen de twee landen werd beslecht. Naast de politieke betrekkingen heeft het land ook belangrijke economische betrekkingen en handelsbetrekkingen aangeknoopt met de landen in de regio (overeenkomsten met Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina en Joegoslavië). Macedonië heeft intensief samengewerkt met de internationale gemeenschap bij het zoeken naar een vreedzame oplossing voor de Kosovo-crisis, door NAVO-troepen op zijn grondgebied te aanvaarden en vluchtelingen uit Kosovo toe te laten. De mensenrechten en de rechtsstaat genieten uitgebreide wettelijke

bescherming, al is meer aandacht nodig voor de vrijheid van meningsuiting. Dankzij de economische hervormingen en de stabilisatiekoers die het land van 1996 tot 1999 overeenkomstig de aanbevelingen van het IMF doorvoert is macro-economische stabiliteit bereikt, hoewel het IMF-programma eind 1998 vertraging heeft opgelopen, doordat de tweede tranche van de driejarige lening in het kader van de uitgebreide structurele-aanpassingsfaciliteit gekoppeld was aan de privatisering van twaalf grote industriële ondernemingen, een kwestie waarover nog geen overeenstemming is bereikt. De inflatie en de begrotingssituatie zijn onder controle. De werkloosheid is echter ook na 1996 aanhoudend hoog. Er zijn markteconomische hervormingen aan de gang. De hervorming van het wet- en regelgevingskader, het privatiseringsproces en de hervorming van het bankwezen vragen nog bijzondere aandacht. De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië houdt zich dus niet alleen de beginselen van de Regionale Aanpak, maar heeft de afgelopen drie jaar een voorbeeldige rol gespeeld, die voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit EU-beleid van cruciale betekenis was.

De crisis van 1996 in **Albanië**, die uitbrak na de instorting van de piramidefondsen en de onregelmatigheden bij de parlementsverkiezingen van mei 1996, werd door een gecoördineerde internationale reactie in de hand gehouden. Er werd een regering van nationale verzoening ingesteld, gevolgd door algemene verkiezingen in juni/juli 1997 en de tijdelijke inzet van een internationale beschermingsmacht. Een nieuwe regering onder leiding van premier Nano (juli 1997 tot oktober 1998) kon een aanzienlijke macro-economische stabilisatie tot stand brengen en zette de eerste stappen om de piramidefondsen te ontmantelen en het openbaar bestuur te hervormen. Albanië bleef echter kampen met ernstige ordeproblemen en wijdverbreide criminaliteit en corruptie als gevolg daarvan. De aanhoudende boycot van het parlement door de Democratische Partij was een ander probleem. Vrijheid van meningsuiting en andere fundamentele rechten werden gewaarborgd, maar het land bleef geconfronteerd met structurele problemen van voor de crisis, zoals gebrekkige infrastructuur en zwakke overheidsinstellingen. De kwetsbaarheid van het land is een aantal malen duidelijk gebleken, onder meer tijdens de onlusten in september 1998. De regering van premier Majko, die in oktober 1998 aantrad, laat een sterker engagement zien om de structurele problemen van het land aan te pakken, maar wordt uiteraard geconfronteerd met de tradities van de Albanese samenleving. De goedkeuring van een nieuwe grondwet in november 1998 was een mijlpaal voor de democratie en de rechtsstaat. Willen bij de wetshandhaving tastbare resultaten worden bereikt, dan moeten echter zowel politie als justitie effectief worden versterkt. Door besprekingen met de Democratische Partij buiten het parlement om zijn de politieke tegenstellingen enigszins afgezwakt, maar een normale situatie lijkt nog buiten bereik. De macro-economische stabilisatie heeft zich voortgezet, maar de situatie is nog fragiel, onder meer in het licht van het vluchtelingenprobleem en de aanhoudende verstoringen van de openbare orde, terwijl bepaalde structurele economische hervormingen (privatisering, de financiële sector) nog moeten worden aangepakt. Alle Albanese regeringen hebben gematigde zelfbeheersing getoond met betrekking tot de situatie van de etnische Albanezen in de aangrenzende landen. Aan het traditionele gebrek aan regionale samenwerking is niet veel veranderd. Een uitzondering wordt gevormd door de geïntensiveerde economische en technische samenwerking met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.