

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.11.2010
COM(2010) 670 definitief

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

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

{SEC(2010) 1334 definitief}

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

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

A. INLEIDING

a) Verzoek om toetreding

Montenegro heeft op 15 december 2008 het lidmaatschap van de Europese Unie aangevraagd. Op 23 april 2009 heeft de Raad van de Europese Unie de Commissie verzocht haar advies 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 in juni 2000 had 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.

Op de Europese Raad van december 2006 werd het engagement van de EU herhaald dat *"de toekomst van de Westelijke Balkan binnen de Europese Unie ligt en dat de voortgang van elk land op weg naar de Europese Unie afhangt van de individuele inspanningen van het land met betrekking tot de criteria van Kopenhagen en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. Een bevredigende staat van dienst van een land wat de tenuitvoerlegging betreft van de verplichtingen volgens de stabilisatie- en associatieovereenkomst (inclusief de handelsgerelateerde bepalingen), is voor de EU een essentieel element bij de beoordeling van een verzoek om toetreding."* Tijdens de ministeriële ontmoeting tussen de EU en de Westelijke Balkan in Sarajevo op 2 juni 2010 bevestigde de EU opnieuw haar onmiskenbare

engagement voor het Europese perspectief van de Westelijke Balkan en wees zij er met klem op 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 Europese Raad bracht in juni 1993 in Kopenhagen de conclusie uit dat:

"De toetreding zal plaatsvinden zodra een 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 algemene 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 de landen [die kandidaat zijn voor lidmaatschap], met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun bestuurlijke structuren en het scheppen van een stabiel economisch en monetair klimaat"*.

De voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces werden door de Raad vastgesteld op 31 mei 1999. 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 Montenegro, die in mei 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 Montenegro aan de hand van het vermogen van het land om te voldoen aan de criteria die de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 heeft vastgesteld, alsook de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. De staat van dienst van Montenegro wat de tenuitvoerlegging betreft van de verplichtingen volgens de stabilisatie- en associatieovereenkomst (inclusief de handelsgerelateerde

bepalingen), wordt eveneens onderzocht. Het advies werd volgens een vergelijkbare methode opgesteld als de eerdere adviezen, met een aantal aanpassingen overeenkomstig de elementen die in 2006 in de nieuwe consensus over uitbreiding werden opgenomen. De Commissie organiseerde een aantal bezoeken van deskundigen in Montenegro vooral op gebieden die door de politieke criteria worden bestreken. Deze aanpak maakte een evaluatie mogelijk van de bestuurlijke capaciteiten van Montenegro en de manier waarop de wetgeving wordt uitgevoerd. Op die manier konden ook 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 Montenegro om toetreding tot de Europese Unie)¹. Overeenkomstig de nieuwe consensus over uitbreiding biedt het analyseverslag een eerste raming van het effect van de toekomstige toetreding van Montenegro op een aantal essentiële beleidsterreinen. De Commissie zal in latere fasen van het pretoetredingsproces meer gedetailleerde effectbeoordelingen op deze cruciale beleidsterreinen uitbrengen. Daarnaast zou het EU-toetredingsverdrag voor Montenegro 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 Montenegro

Montenegro verklaarde zich op 3 juni 2006 onafhankelijk na een referendum dat op 21 mei 2006 was gehouden. In juni 2006 besloot de EU betrekkingen met Montenegro als een soevereine staat aan te knopen en alle EU-lidstaten erkenden de onafhankelijkheid van Montenegro.

In oktober 2007 werden een **stabilisatie- en associatieovereenkomst** tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten en Montenegro², alsook een interim-overeenkomst inzake handel en handelsgerelateerde kwesties ondertekend. De interim-overeenkomst werd in januari 2008 van kracht en de stabilisatie- en associatieovereenkomst trad na ratificatie door de partijen in mei 2010 in werking. Over het algemeen heeft Montenegro de verplichtingen die voortvloeien uit de stabilisatie- en associatieovereenkomst, vlot ten uitvoer gelegd, met inbegrip van de handelsgerelateerde bepalingen. Wanneer er problemen opdoken, was Montenegro open en constructief om deze te verhelpen.

De Raad keurde op 22 januari 2007 een **Europees partnerschap** met Montenegro goed³.

Sinds februari 2007 zijn er tussen de EU en Montenegro vergaderingen op ministerieel niveau voor de beleidsdialoog gehouden. Tussen de Europese Commissie en Montenegro vindt een beleidsdialoog plaats sinds de onafhankelijkheid van het land. Sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst is het gemengd comité dat in het kader van de interim-overeenkomst werd opgericht, tweemaal samengekomen. De eerste vergadering van de stabilisatie- en associatieraad werd in juni 2010 gehouden. Sinds 2006 zijn er jaarlijkse interparlementaire vergaderingen geweest met vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het parlement

¹ SEC(2010) 1334 van 9.11.2010.

² PB L 108 van 29.4.2010, blz. 1.

³ PB L 20 van 27.1.2007, blz. 16.

van Montenegro. De eerste vergadering van het parlementair stabilisatie- en associatiecomité werd in september 2010 gehouden.

De Raad stond na raadpleging van het Europees Parlement per 19 december visumliberalisering voor Montenegrijnse onderdanen toe. Dit geldt voor houders van biometrische paspoorten die naar het Schengengebied reizen. Deze beslissing was gestoeld op aanzienlijke vooruitgang op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid en de vervulling van de specifieke voorwaarden die waren gesteld in het scenario voor visumliberalisering. Sinds januari 2008 is een overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro van kracht.

Montenegro ondertekende het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap in oktober 2005 en werd daarmee volwaardig lid van de Zuidoost-Europese Energiegemeenschap. Montenegro ondertekende in juni 2006 de overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (ECAA).

Montenegro neemt actief deel aan het economische en begrotingstoezicht van de EU en aan de rapportageregelingen die sinds 2006 gelden voor potentiële kandidaat-lidstaten.

In juni 2008 keurde de regering van Montenegro het nationale programma voor integratie in de Europese Unie voor de periode 2008-2012 goed. Dit programma omvat een plan voor de overname van de EU-verworvenheden met prioriteiten op de korte en de middellange termijn.

De Europese Unie is de voornaamste handelspartner van Montenegro. In 2009 was meer dan 40% van de Montenegrijnse invoer afkomstig uit de EU en ging 48% van de uitvoer naar de EU.

Montenegro krijgt **financiële steun** van de EU sinds 1998. Tussen 1998 en 2010 heeft de EU in totaal meer dan 408,5 miljoen euro aan Montenegro besteed. Tussen 1998 en 2006 ontving Montenegro CARDS-bijstand van de EU voor een bedrag van 277,2 miljoen euro. Sinds 2007 is CARDS vervangen door het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), in het kader waarvan Montenegro tussen 2007 en 2010 voor een bedrag van 131,3 miljoen euro steun ontving. IPA beoogt steun te bieden aan het hervormingsproces in het land in de context van Europese integratie, met bijzondere aandacht voor institutionele opbouw, invoering van de EU-verworvenheden en verbetering van de sociaaleconomische voorwaarden, milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Ook maatschappelijke organisaties krijgen financiële steun.

De stabilisatie- en associatieovereenkomst voorziet in de deelname van Montenegro aan EU-programma's. Montenegro neemt actief deel aan drie EU-programma's in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013: het 7e kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling, het programma voor ondernemerschap en innovatie (EIP), en het cultuurprogramma. De IPA-fondsen worden gebruikt om de deelnamekosten aan deze programma's gedeeltelijk te dekken.

B. CRITERIA VOOR LIDMAATSCHAP

1. POLITIEKE CRITERIA

Deze evaluatie geschiedt op basis van de criteria van Kopenhagen inzake stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Daarnaast gelden de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces.

Montenegro is een parlementaire **democratie** die is gebaseerd op een constitutioneel en wetgevend kader dat over het algemeen overeenstemt met Europese beginselen en normen. Montenegro is erin geslaagd het referendum over de onafhankelijkheid in 2006 vlot te organiseren, overeenkomstig de EU-aanbevelingen en op basis van de regels die bij politieke consensus waren aangenomen. De consensus tussen de politieke partijen over de staatsopbouw wordt groter. Er bestaat ook een politieke consensus inzake het lidmaatschap van de Europese Unie. Hoewel de wettelijke en institutionele basis van het land over het algemeen functioneert, blijven er toch tekortkomingen in het functioneren van de democratische instellingen en bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving. De algemene capaciteit van het parlement om voldoende toezicht uit te oefenen op de regering blijft beperkt. De scheiding der machten wordt, wat de rechterlijke macht betreft, niet volledig geëerbiedigd. De overheidsadministratie blijft zwak en sterk gepolitiseerd.

De verkiezingen in Montenegro verliepen over het algemeen in overeenstemming met de internationale normen voor democratische verkiezingen. De laatste parlementsverkiezingen van maart 2009 werden geëvalueerd door de OVSE/ODIHR en bleken aan alle internationale normen te voldoen; er blijven echter nog te verhelpen tekortkomingen. Meer bepaald werd de kieswet nog niet volledig geharmoniseerd met de grondwet.

De voorbije jaren heeft Montenegro het wettelijke en institutionele kader van de **rechtsstaat** versterkt. De tenuitvoerlegging is echter onvoldoende. De voornaamste punten van zorg betreffen de politisering van het gerecht en functionele tekortkomingen van de instanties voor rechtshandhaving, meer bepaald voor de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie.

Hervormingen van het gerecht vinden momenteel plaats. Tot dusver werden nieuwe instanties opgezet zoals de raden voor justitie en rechtsvervolging, naast maatregelen ter verbetering van de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid. Er blijven echter nog ernstige vragen betreffende de rol van het parlement bij het benoemen van de raden voor justitie en rechtsvervolging en de openbare aanklagers. Er blijven ook punten van zorg inzake de doeltreffendheid en de verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht.

Montenegro heeft het juridische en institutionele kader voor de bestrijding van corruptie grotendeels opgezet. Corruptie komt echter nog steeds veel voor en vormt nog steeds een bijzonder groot probleem. De anticorruptiewetgeving wordt niet consequent uitgevoerd. Daarnaast vertonen de wettelijke kaders ter voorkoming van belangenconflicten en inzake de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes grote tekortkomingen. De toezichtsautoriteiten beschikken niet over de volledige wettelijke macht en capaciteit om de handhaving van de wet inzake de voorkoming van belangenconflicten en inzake de controle op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes te garanderen. Er bestaat ook bezorgdheid inzake het toezicht op openbare aanbestedingen, privatiseringen, ruimtelijke ordening en bouwvergunningen. Er bestaat geen consistente interne controle voor toezicht op corruptie en om te waarborgen dat overheidsorganen verantwoording afleggen en de

rechtsstaat respecteren. Dit is bijzonder het geval op gebieden zoals de belastingdienst en de douane, de politie en het gerecht, en de lokale besturen. De onderzoekscapaciteit en de coördinatie voor de rechtshandhaving blijven zwak. Om de prestaties inzake de bestrijding van corruptie op aanzienlijke wijze te verbeteren is een sterke politieke wil nodig. De staat van dienst van de onderzoeken, vervolgingen en uiteindelijke veroordelingen in corruptiezaken op alle niveaus blijft ondermaats.

Op het gebied van de strijd tegen de georganiseerde misdaad is het wettelijke kader van Montenegro over het algemeen adequaat en is de capaciteit verbeterd. De georganiseerde misdaad blijft evenwel een ernstig probleem. Het witwassen van geld en de drugsmokkel blijven redenen voor grote bezorgdheid. De capaciteit voor rechtshandhaving en de coördinatie zijn zwak en de prestaties inzake tenuitvoerlegging blijven beperkt. De proactieve onderzoekscapaciteit blijft onvoldoende. De evaluatie van bedreigingen en de verzameling en verwerking van strafrechtelijk bewijsmateriaal blijven onbevredigend. De capaciteit van het openbaar ministerie om het nieuwe wetboek van strafvordering ten uitvoer te leggen, moet worden verzekerd. De samenwerking op internationaal niveau moet verder worden versterkt, ook met de buurlanden.

Het wettelijke en beleidskader van Montenegro inzake **de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden** is grotendeels operationeel en beantwoordt in grote lijnen aan Europese en internationale normen. Het institutionele kader is grotendeels bevredigend. Toch zijn er leemten in de tenuitvoerlegging van de wetgeving en de bestaande strategieën en actieplannen. Op dit punt is een grotere bewustwording van de besturen, de politie en het gerecht inzake de normen op dit terrein noodzakelijk.

In Montenegro worden de mensenrechten over het algemeen geëerbiedigd. Er bestaat echter nog bezorgdheid inzake de doeltreffendheid van het antidiscriminatiebeleid, de vrijheid van meningsuiting en de betrekkingen met de maatschappelijke organisaties. Het wettelijke kader voor de bestrijding van discriminatie is aanzienlijk verbeterd. In de praktijk worden zigeuners (Roma, Ashkali en "Egyptenaren"), naast gehandicapten en homo-, bi- en transseksuelen echter nog steeds gediscrimineerd, ook door de overheid. De uitvoeringsmechanismen voor de preventie, het toezicht, het bestraffen en vervolgen van discriminatiegevallen moeten worden versterkt. De antidiscriminatiewet van juli 2010 moet volledig worden uitgevoerd. In de praktijk wordt de gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet volledig gegarandeerd. Wat de persvrijheid betreft, blijven intimidaties van journalisten en de zeer hoge boeten voor laster een punt van zorg. De wetgeving en de praktijk inzake laster moeten volledig op één lijn worden gebracht met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens. De onafhankelijkheid van de regulator voor de media moet worden gevrijwaard. Wat de betrekkingen met de maatschappelijke organisaties betreft, is de bestaande dialoog niet helemaal tevredenstellend. In sommige gevallen werden de meest kritische ngo's blootgesteld aan politieke en administratieve druk. Huiselijk geweld, slechte behandeling en ondermaatse gevangensterstanden geven ook aanleiding tot bezorgdheid.

Over het algemeen worden het respect voor en de bescherming van de minderheden gegarandeerd. De samenwerking tussen de regering en de raden van de minderheden, alsook de vertegenwoordiging van personen uit minderheden in de openbare besturen, de overheid en de lokale organen voor zelfbestuur moeten echter worden verbeterd. De toegang van de Roma, Ashkali en "Egyptenaren" tot economische en sociale rechten, meer bepaald tot onderwijs en werkgelegenheid, blijft onvoldoende. De ontheemden uit Kroatië, Bosnië en

Herzegovina en Kosovo⁴, wier aantal op 17.000 wordt geschat, krijgen toegang tot de status van ingezetene krachtens de vreemdelingenwet van 2009. De vermindering van de administratieve heffingen in juli 2010 heeft betere voorwaarden gecreëerd voor hun toegang tot deze status. De autoriteiten van Montenegro hebben in juli 2010 ook overgangsmaatregelen goedgekeurd waarmee ontheemden toegang krijgen tot sociale en economische rechten reeds vóór zij de status van ingezetene hebben. Het actieplan inzake ontheemden wordt op het terrein echter slecht uitgevoerd. Het aantal personen met een ingezetenenstatus blijft laag, meer bepaald omdat velen niet alle vereiste documenten kunnen voorleggen. De wetten die toegang garanderen tot economische en sociale rechten moeten met de vreemdelingenwet worden geharmoniseerd. De levensvoorwaarden in het kamp van Konik, waar vooral ontheemde Roma, Ashkali en "Egyptenaren" uit Kosovo zijn gehuisvest, zijn aanleiding tot grote bezorgdheid.

Montenegro voldoet grotendeels aan de voorwaarden van het **stabilisatie- en associatieproces**. De samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal is tevredenstellend. Montenegro heeft zich zeer verbonden tot regionale samenwerking en speelt een constructieve regionale rol. Het land neemt actief deel aan regionale initiatieven. De bilaterale betrekkingen met alle buurlanden zijn over het algemeen goed en kennen een verdere ontwikkeling. De verhouding tot Servië, na de ontbinding van de statenbond, is over het algemeen goed, hoewel er nog enkele problemen hangende zijn. De grensafbakening tegenover de buurlanden is nog niet voltooid. Voortgaand op de politieke overeenstemming die tot dusver is bereikt, moet Montenegro samen met Kroatië tot overeenstemming komen om het geschil over het schiereiland Prevlaka gezamenlijk door te verwijzen naar het Internationaal Gerechtshof. Montenegro is partij bij het Statuut van Rome. Montenegro heeft echter een bilaterale immuniteitsovereenkomst met de VS geratificeerd betreffende het Internationaal Strafhof, die niet in overeenstemming is met de gemeenschappelijke standpunten en richtsnoeren van de EU. Het land moet zich aanpassen aan het EU-standpunt.

2. ECONOMISCHE CRITERIA

Onderhavige evaluatie geschiedt op basis van de criteria van Kopenhagen in verband met een **functionerende markteconomie** en het vermogen het hoofd te bieden aan de **concurrentiedruk** en de marktkrachten binnen de Unie.

In Montenegro werd een brede consensus bereikt over de fundamentele beginselen van het economische beleid, naast een zekere staat van dienst voor de uitvoering van economische hervormingen. De economische stabiliteit bereikte een mate die als voldoende wordt beschouwd om de marktdeelnemers in staat te stellen hun beslissingen te nemen in een voorspelbaar klimaat. Hierdoor was er een sterke groei die gemiddeld boven 5% lag in de jaren voor de economische crisis. Het begrotingstekort en de overheidsschuld bleven op een acceptabel niveau. De werkloosheid werd teruggebracht tot onder 12% in 2009 en de arbeidswetgeving werd gemoderniseerd. Het vrije spel van de marktkrachten heeft zich de voorbije tien jaar ontwikkeld door privatiseringen en de afschaffing van de controles van prijzen, geldwissel en handelsregelingen. Door het verbeterde ondernemingsklimaat werden buitenlandse investeringen aangetrokken. Het herstructureringsproces van strategische bedrijven en sectoren is gaande. Traditioneel wordt weinig staatssteun verleend, vaak in verband met privatiseringen of als steun aan noodlijdende bedrijven. De economie van

⁴ Volgens Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

Montenegro blijft zeer open en het niveau van de integratie van de handel en de investeringen met de EU en de regio van de Westelijke Balkan is hoog.

Na jaren van aanzienlijke kapitaalinstroom, die de basis vormde voor een snelle economische groei, zijn door de wereldwijde crisis echter interne en externe onevenwichtigheden gebleken die het land kwetsbaar maken en de macro-economische stabiliteit bedreigen. Door de crisis werden ook zwakke punten duidelijk in de regelgeving en het toezicht van de banksector, vanwaar de noodzaak van een kritieke herkapitalisatie van de banken. Door een gebrek aan begrotingsruimte kon de regering hoofdzakelijk reageren door bedrijven in moeilijkheden garanties te bieden, die dreigen een impact te hebben op de groeiende overheidsschuld. Blijvende werkloosheid en informele werkgelegenheid wijzen op tekortkomingen in de systemen voor onderwijs en beroepsopleiding en ook op een zekere rigiditeit op de arbeidsmarkt. De infrastructuur voor energie en transport van Montenegro is nog steeds onvoldoende. Meer bepaald worden kleine bedrijven geconfronteerd met schaarse en dure financiering. Blijvende tekortkomingen in de rechtsstaat hebben ook een negatief effect op het bedrijfsklimaat. De informele sector vormt nog steeds een groot probleem.

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

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

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

Over het algemeen heeft Montenegro de verplichtingen die voortvloeien uit de stabilisatie- en associatieovereenkomst, vlot ten uitvoer gelegd. Toch blijven er een aantal leemten op een aantal gebieden (staatssteun, transitverkeer).

In 2008 keurde Montenegro een nationaal programma voor de integratie goed, dat een alomvattend en ambitieus plan omvat voor de aanpassing van de nationale wetgeving aan de EU-verworvenheden. Er is belangrijke vooruitgang geboekt met de goedkeuring van wetgeving die is aangepast aan de EU-normen, meer bepaald op sommige gebieden van de interne markt, handelsgerelateerde bepalingen, douane en belastingen. Het land heeft echter nog steeds te kampen met grote tekortkomingen bij het uitvoeren en daadwerkelijk doen naleven van de wetgeving. De bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit blijft over het algemeen beperkt en Montenegro zal hiervoor aanzienlijke inspanningen moeten doen ten einde op middellange termijn te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap.

Indien de inspanningen worden voortgezet, moet Montenegro op middellange termijn in staat zijn aan de EU-eisen te voldoen op de volgende gebieden:

- Belastingen
- Ondernemingen- en industrieel beleid
- Wetenschap en onderzoek
- Onderwijs en cultuur

- Douane-unie
- Externe betrekkingen
- Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid
- Financiële en budgettaire bepalingen

Montenegro zal extra inspanningen moeten leveren om zijn wetgeving aan de EU-normen aan te passen en op middellange termijn daadwerkelijk uit te voeren en te handhaven op de volgende gebieden:

- Vrij verkeer van werknemers
- Recht van vestiging en vrijheid van dienstverlening
- Vrij verkeer van kapitaal
- Overheidsopdrachten
- Vennootschapsrecht
- Mededingingsbeleid
- Financiële diensten
- Informatiemaatschappij en media
- Vervoersbeleid
- Energie
- Economisch en monetair beleid
- Trans-Europese netwerken
- Bescherming van de consument en van de volksgezondheid

Op voornoemde gebieden zijn verdere aanpassingen van het wettelijke en institutionele kader en meer bepaald een versterking van de bestuurlijke en uitvoeringscapaciteit vereist.

Montenegro zal aanzienlijke en blijvende inspanningen moeten leveren om zijn wetgeving aan de EU-normen aan te passen en op middellange termijn daadwerkelijk uit te voeren op de volgende gebieden:

- Vrij verkeer van goederen
- Intellectuele-eigendomsrechten
- Landbouw en plattelandsontwikkeling
- Voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid
- Visserij

- Statistiek
- Sociaal beleid en werkgelegenheid
- Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten
- Rechterlijke macht en fundamentele rechten
- Justitie, vrijheid en veiligheid
- Financiële controle

Op deze gebieden zijn aanzienlijke aanpassingen van het wettelijke en institutionele kader en een significante versterking van de bestuurlijke en uitvoeringscapaciteit vereist.

Wat het milieu betreft, zijn verder gecoördineerde en belangrijke 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 meeste belangrijke gebieden, zoals de klimaatverandering. Een volledige naleving van de EU-verworvenheden kan alleen op lange termijn worden bereikt en zou grotere investeringen vereisen.

C. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Montenegro heeft vooruitgang geboekt met de criteria inzake stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, zoals vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993, alsook met de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. Er zijn echter verdere inspanningen vereist.

Wat de economische criteria betreft, heeft Montenegro een zekere macro-economische stabiliteit bereikt. Om een functionerende markteconomie te worden, zoals bepaald door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993, moet Montenegro echter interne en externe onevenwichtigheden aanpakken, en ook de bestaande tekortkomingen, met name in de financiële sector en het functioneren van de arbeidsmarkt, alsook de rechtsstaat versterken. Om het land in staat te stellen op middellange termijn de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU het hoofd te bieden, moet Montenegro zijn materiële infrastructuur en menselijke potentieel versterken en verder structuurhervormingen blijven doorvoeren.

Over het algemeen heeft Montenegro de verplichtingen die voortvloeien uit de stabilisatie- en associatieovereenkomst, goed ten uitvoer gelegd.

Montenegro zou op middellange termijn voor de meeste gebieden kunnen voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap, indien het proces van aanpassing wordt voortgezet en aanzienlijke en duurzame inspanningen worden gedaan om de tenuitvoerlegging en de handhaving van de wetgeving te garanderen. Er dient vooral aandacht te worden besteed aan het vrije verkeer van goederen, de wetgeving op de intellectuele eigendom, landbouw en plattelandontwikkeling, voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire beleid, visserij, statistiek, sociaal beleid en werkgelegenheid, regionaal beleid en de coördinatie van

structuurinstrumenten, de rechterlijke macht en de fundamentele rechten, justitie, vrijheid en veiligheid, en de financiële controle. Een volledige aanpassing aan de EU-normen op milieugebied kan alleen op lange termijn worden bereikt en zou grotere investeringen vereisen. De inspanningen op dit punt moeten worden versneld.

De algemene impact van de toetreding van Montenegro op het beleid van de Europese Unie zou beperkt blijven en het vermogen van de Unie om haar ontwikkeling in stand te houden en te verdiepen zou niet worden aangetast.

De Commissie is van oordeel dat de onderhandelingen over de toetreding tot de Europese Unie met Montenegro geopend dienen te worden zodra het land in de noodzakelijke mate voldoet aan de toetredingsvoorwaarden en meer bepaald aan de politieke criteria van Kopenhagen, waarin wordt verlangd dat de instellingen zo stabiel zijn dat zij onder meer de rechtsstaat kunnen waarborgen. In dit verband moet Montenegro meer bepaald aan de volgende essentiële prioriteiten voldoen:

Verbetering van het wettelijke kader voor verkiezingen overeenkomstig de aanbevelingen van de OVSE/ODIHR en de commissie van Venetië; versterking van de wetgevende en controlerende rol van het parlement.

Essentiële stappen zetten voor een hervorming van het openbare bestuur, met inbegrip van wijzigingen van de wet inzake algemene bestuursprocedures en de wet inzake overheidsambtenaren, versterking van de autoriteit voor het beheer van de menselijke hulpbronnen en de nationale rekenkamer, ten einde de overheidsadministratie professioneler te maken en te depolitiseren en te komen tot een transparant, op merites gebaseerd systeem voor benoemingen en promoties.

Versterking van de rechtsstaat, meer bepaald door een gedepolitiseerd en op merites gebaseerd systeem van benoemingen voor leden van de raden voor justitie en rechtsvervolging en de openbare aanklagers, alsook een versterking van de onafhankelijkheid, autonomie, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht van rechters en aanklagers.

Verbetering van het wettelijke kader voor de strijd tegen corruptie en tenuitvoerlegging van de anticorruptiestrategie en het actieplan van de regering; een goede staat van dienst verzekeren van proactieve onderzoeken, vervolgingen en uiteindelijke veroordelingen in corruptiezaken op alle niveaus.

Versterking van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, gebaseerd op een evaluatie van de bedreigingen en proactief onderzoek, versterkte samenwerking met de regionale en de EU-partners, een doeltreffende verwerking van strafrechtelijk bewijsmateriaal en grotere capaciteit en meer coördinatie voor rechtshandhaving. Ontwikkeling van een solide staat van dienst op dit punt.

Bevordering van de persvrijheid door aanpassing aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens wat betreft laster en meer samenwerking met de maatschappelijke organisaties.

Tenuitvoerlegging van het wettelijke en beleidskader inzake antidiscriminatie overeenkomstig Europese en internationale normen; garantie van de wettelijke status van ontheemden, meer bepaald van Roma, Ashkali en "Egyptenaren", en het respect van hun rechten verzekeren. Dit impliceert de goedkeuring en uitvoering van een uitvoerbare strategie voor de sluiting van het kamp van Konik.

Montenegro wordt aangemoedigd zijn constructieve engagement voor de regionale samenwerking en voor een versterking van de bilaterale betrekkingen met de buurlanden

voort te zetten. Een aantal nog hangende bilaterale problemen moet worden aangepakt. De stabilisatie- en associatieovereenkomst moet verder vlot ten uitvoer worden gelegd; in deze context moet de nodige aandacht gaan naar het vaststellen van leemten op gebieden als staatssteun en transitverkeer. Voorts wordt sterk aangeraden de bestuurlijke capaciteit verder over de hele lijn te vergroten. Er zijn bijzondere inspanningen nodig voor de doeltreffendheid en onpartijdigheid van de overheidsadministratie op gevoelige gebieden zoals milieubescherming. Gevallen van geweld en intimidatie van journalisten en ngo-activisten moeten correct worden vervolgd. Huiselijk geweld, slechte behandeling en ondermaatse gevangensterstanden moeten worden aangepakt.

In het licht van de tot dusver geboekte vooruitgang beveelt de Commissie aan dat de Raad Montenegro de status van kandidaat-lidstaat toekent.

De Commissie zal toezicht houden op de vooruitgang met de noodzakelijke hervormingen binnen het institutionele kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en doorgaan met financiële steunverlening in het kader van het IPA-instrument. De Commissie zal een verslag over de geboekte vooruitgang van Montenegro presenteren in het uitbreidingspakket van 2011. Dit verslag zal in het bijzonder aandacht hebben voor de tenuitvoerlegging van de essentiële prioriteiten waaraan moet zijn voldaan voor het openen van toetredingsonderhandelingen.