



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**DE STABILISATIE- EN ASSOCIATIEOVEREENKOMST MET
DE REPUBLIEK SERVIË**

Advies 2011/9

9 maart 2011

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. Uitdagingen voor Servië	3
3. Vlaamse positie	6
4. Conclusie	7

1. INLEIDING

Op vrijdag 21 januari 2011 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende instemming met de Stabilisatie- en associatieovereenkomst (hierna: “SAO”) tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Servië, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 29 april 2008. De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) ontving op 26 januari 2011 per brief de adviesaanvraag. Na bespreking op zijn vergadering van 28 februari 2011 heeft de Raad het onderhavige advies goedgekeurd.

De SAO met Servië legt de basis voor een toekomstige toetreding tot de EU. Inmiddels is er een SAO ondertekend met alle potentiële kandidaat-lidstaten in de regio: Macedonië en Kroatië in 2001, Albanië in juni 2006, Montenegro in oktober 2007, Servië in april 2008, en Bosnië en Herzegovina in juni 2008. Dat de onderhavige SAO een gemengd karakter naar Belgisch recht heeft, werd op 20 november 2007 vastgelegd tijdens de vergadering van de Werkgroep “gemengde verdragen”, adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Het betreft bevoegdheden van zowel de federale overheid als van de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Belangrijke doelstellingen van de SAO vormen onder meer de politieke dialoog, de verbetering van de regionale samenwerking, de bevordering van markteconomie en vrije handel, en samenwerking op een groot aantal beleidsdomeinen, waaronder bijvoorbeeld justitie, cultuur, onderwijs, toerisme, milieu, lokale en regionale ontwikkeling. De samenwerking tussen de EU en de landen van de Westelijk Balkan voltrekt zich op domeinen waarin ook Vlaanderen actief is, zoals onderwijs en vorming, cultuur en audiovisuele middelen, landbouw, transport, energie, leefmilieu en economie.

Bij wijze van inleidende opmerking wil de Raad herinneren aan zijn eerder geformuleerde adviezen inzake stabilisatie- en associatieovereenkomsten, namelijk m.b.t. Montenegro (Advies 2008/5, 19 maart 2008) en Bosnië en Herzegovina (Advies 2008/21, 24 november 2008), waarin hij onder meer wees op de Europese toekomst voor de landen van de Westelijke Balkan en op de nood aan stabilisatie van de Balkanregio. De Raad meent dat ook voor Servië het vooruitzicht op EU-lidmaatschap de beste manier is om stabiliteit, veiligheid en vooruitgang op een duurzame wijze te verankeren. Vanuit Europees perspectief draagt een SAO met Servië ook bij tot het realiseren van één van de drie strategische doelstellingen van de Europese Veiligheidsstrategie, namelijk “werk maken van veiligheid in onze eigen omgeving”.¹

2. UITDAGINGEN VOOR SERVIË

De Raad wil meteen uitdrukkelijk waarschuwen voor voorbarig optimisme: de weg naar EU-lidmaatschap van Servië is nog lang. Dit blijkt onder meer uit het kritische voortgangsrapport 2010 van de Europese Commissie.² Het rapport berispt de regering in Belgrado voor zijn langzame voorbereiding en uitvoering van nieuwe wetgeving, alsmede zijn trage vooruitgang in het in overeenstemming brengen van het gerechtelijk systeem met EU-normen. Tevens worden ernstige bezorgdheden geuit over de manier waarop recente hervormingen ten uitvoer werden gelegd, in het bijzonder de herbenoeming van de rechters en officieren van justitie. De Commissie is evenmin

¹ J. SOLANA, *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie*, 12.12.2003, 7. [<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>]

² EUROPESE COMMISSIE, *Serbia 2010 progress report*, SEC2010 (1330), Brussel, 2010, 10. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf]

tevreden met de vooruitgang van Servië inzake de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Het rapport prijst Belgrado's stappen naar verzoening met de buurlanden, met name Kroatië en Bosnië en Herzegovina. Het is kritisch over zowel zijn beleid ten aanzien van Kosovo als het ontbreken van volledige samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië (hierna: "ICTY"). De Commissie heeft bedenkingen bij de economische ontwikkelingen in het land. Zij berispt Belgrado voor een hoog begrotingstekort, een vertraging in de afronding van het privatiseringsproces, de bureaucratie en de ingewikkelde wetgeving.³ De Servische regering heeft een specifiek actieplan aangenomen om de aanbevelingen van het voortgangsrapport uit te voeren.⁴

Naast de uitdaging om de aanbevelingen van het voortgangsrapport te verwezenlijken, staat Servië volgens de Raad nog voor zeer belangrijke uitdagingen om in de richting van volwaardig EU-lidmaatschap te groeien. De Raad stipt op niet-exhaustieve wijze de volgende punten aan.

- (i) De EU is een unie van staten, hetgeen veronderstelt dat er overeenstemming is over de grenzen van de lidstaten. De Raad wijst erop dat er echter verscheidene twisten bestaan over de grenzen tussen de landen van de regio. Ook Servië heeft grensgeschillen met Bosnië en Herzegovina, Kosovo en Montenegro.⁵ Naast deze onopgeloste grensgeschillen, is er tevens het dispuut over de soevereiniteit van Kosovo. Kosovo's onafhankelijkheidsverklaring in 2008 en de gedeeltelijke internationale erkenning van Kosovo nopen tot bilaterale gesprekken tussen Belgrado en Pristina om verscheidene kwesties te bespreken, zoals de gemeenten Presevo en Bujanovac met een Albanese meerderheid, het gebied in Noord-Kosovo met een Servische meerderheid, de Servische enclaves in Zuid-Kosovo en de status van de orthodoxe Kerk en haar kloosters in Kosovo.⁶

Het onopgelost blijven van deze regionale twisten kan de uitbreidingspolitiek van de EU en de mogelijkheid van Servië om volwaardig lid te worden van de EU hinderen. Het is volgens de Raad in het belang van Servië om dergelijke regionale twisten op te lossen. Hiertoe zijn al enkele belangrijke stappen gezet. In de eerste plaats is er toenadering tussen Servië en Kroatië op het vlak van vluchtelingen en vermiste personen, alsook de bestrijding van georganiseerde misdaad. Beide partijen overwegen tevens om hun wederzijdse aanklacht van genocide te laten vallen.⁷ Begin september 2010 heeft Servië - onder druk van de EU - ingestemd met een VN-resolutie die oproept tot een dialoog tussen Servië en Kosovo en het advies erkent van het Internationaal Gerechtshof, d.d. 22 juli 2010, dat oordeelde dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet in strijd is met het internationaal recht.⁸ Servië onderstreept wel het recht om zijn "legitieme nationale belangen op een vreedzame en diplomatieke wijze te verdedigen".⁹ Als "beloning" kreeg Servië op zijn officieel verzoek tot EU-lidmaatschap van 22 december 2009 een positief signaal. Op 25 oktober 2010 nodigde de Raad van de EU de Europese Commissie uit om advies te verlenen over de toetreding van Servië.¹⁰

³ *Ibid.*

⁴ "Belgrade eager to launch accession negotiations", *Agence Europe*, 1.2.2011.

⁵ Verschillende Servische dorpjes worden door de rivier Lim afgesneden van het Servisch territorium. Servië heeft een landruil voorgesteld aan Bosnië en Herzegovina om de kwestie op te lossen. De grens tussen Servië, Kosovo en Macedonië wordt door Servië betwist. Servië heeft tevens met Montenegro een geschil over de territoriale grens. Zie R. BALFOUR en D. BASIC, "A bridge over troubled borders: Europeanising the Balkans", *European Policy Center Policy Brief*, november 2010, pp. 2-3.

⁶ R. BALFOUR en D. BASIC, *l.c.*, p. 3.

⁷ *Ibid.*, pp. 1-3.

⁸ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law*, Resolutie A/RES/64/298, 9 september 2010.

⁹ "Kosovo must be defended by peaceful means", *Serbian Institute for Public Diplomacy*, 12.09.2010.

¹⁰ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Press Release General Affairs Council 25 October 2010 Luxembourg*, 15349/10, 9. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/117366.pdf]

- (ii) Volledige samenwerking met het ICTY blijft nog steeds van cruciaal belang voor Servië. In het verleden werd het stabilisatie- en associatieproces al verscheidene malen gestaakt omdat Servië onvoldoende medewerking verleende. De SAO werd ondertekend op 29 april 2008 in Luxemburg. Op aandringen van Nederland en België werd echter afgesproken dat geen enkele EU-lidstaat de overeenkomst ter goedkeuring aan zijn parlement zou voorleggen zolang niet unaniem was vastgesteld dat Servië volledig meewerkt met het ICTY. Ook de interim-overeenkomst, die gewoonlijk meteen na ondertekening van kracht wordt totdat de ratificatie een feit is, zou niet in werking treden. Bovendien bevestigde de Servische president Tadic schriftelijk dat zijn land verplicht is volledig samen te werken met het ICTY. Eind 2009 beslisten de EU-ministers van Buitenlandse en Europese Zaken hun verzet tegen de toepassing van de interim-overeenkomst op te heffen, waardoor op 1 februari 2010 de interim-overeenkomst in werking kon treden. Na het positieve verslag op 14 juni 2010 van Serge Brammertz, huidig hoofdaanklager van het ICTY, over de samenwerking tussen Servië en het ICTY werd beslist dat de EU-lidstaten hun respectieve instemmingsprocedures konden afronden. De Raad beklemtoont dat de volledige samenwerking met het ICTY nog steeds van belang is, zoals aangestipt door de EU-Commissaris voor Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid, Stefan Füle: *“The level and effectiveness of Serbia's cooperation with ICTY will be paramount to achieve a positive opinion on Serbia's membership application. I hope Serbia will be able to show to the ICTY prosecutor, during his next visit, that its efforts have been intensified since June. Serbia has in the last years achieved a credible record. We hope to see it now cover the last mile and locate and arrest the two fugitives at the earliest opportunity.”*¹¹ Het ICTY wacht nog steeds op de uitlevering van Ratko Mladic en Goran Hadzic. De volledige samenwerking met het ICTY zal een belangrijke rol blijven spelen in het advies dat de Europese Commissie moet geven over de toetreding van Servië.

Naast de vraag naar het “klaar zijn” van het betrokken kandidaat-lid voor EU-lidmaatschap is er de in de publieke opinie bestaande “uitbreidingsmoeite”. Bovendien is de vraag gerezen naar het absorptievermogen van de Unie en haar huidige lidstaten. Doordat een aantal nieuwe lidstaten moeite hebben om te voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap heeft de EU meer tijd nodig dan verwacht om de laatste uitbreidingen te verwerken. Een en ander kan ertoe leiden dat kandidaat-lidstaten langer zullen moeten wachten en aan strenge(re) criteria zullen moeten voldoen. Bovendien moet ook de Unie zelf de nodige hervormingen ten uitvoer leggen om ervoor te zorgen dat haar werk niet stagneert bij een volgende uitbreiding. De Raad verwijst hiervoor naar zijn advies 08/04 van 20 februari 2008 over het Verdrag van Lissabon. In het licht van deze terughoudendheid circuleren diverse bestaande en mogelijk toekomstige formules voor landen met lidmaatschapsaspiraties of –perspectieven.¹²

In de Balkan zelf heeft de reputatie van de Unie inmiddels enige schade opgelopen. De resultaten van de *“2010 Balkan Monitor Survey”* zijn in dit opzicht tekenend. 63% van de Serviërs zouden instemmen met een toetreding tot de EU. In tegenstelling echter tot de meeste landen van de Balkan, denken weinig Serviërs (41%) dat de Europese burgers blij zouden zijn met hun toetreding tot de EU. Het beeld van de EU heeft in Servië klappen gekregen. Het aandeel Servische respondenten

¹¹ *Statement by Commissioner Füle on Council's Decision to forward Serbia's application to the Commission*, press release, MEMO/10/520, Brussel, 25 oktober 2010.

¹² Het Europese Nabuurschapsbeleid voor de oostelijke buurlanden van de Unie, een Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord met Rusland, het partieel lidmaatschap, geprivilegieerd partnerschap, EER+, het Verbrede Geassocieerde Lidmaatschap, Graduele Integratie, het Junior Lidmaatschap en het ENP+. Zie J. Rood e.a., “Van EU-partnerschap tot –lidmaatschap; veel etiketten voor één envelop”, *Internationale Spectator*, nr. 9, september 2007. [http://www.internationalespectator.nl/2007/20070900_is_art_rood.pdf]

dat de EU beoordeelde als een goed iets daalde van 50% tot 44% in 2010.¹³ Recenter leidde de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo tot een tempering van het enthousiasme voor de Unie in verscheidene landen van de Balkan. Om dit tegen te gaan, lanceerde de commissaris voor uitbreiding Olli Rehn ‘people-to-people’ initiatieven – goed voor vier miljard euro tussen 2007 en 2011- die de bevolking “vertrouwd moeten maken met de EU”.

3. VLAAMSE POSITIE

De SAO met Servië sluit goed aan bij het voornemen van de Vlaamse Regering om een nieuwe focus te leggen op de landen van de Westelijke Balkan. De Vlaamse beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014 leest dat, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, Vlaanderen een nieuwe focus zal leggen op het gebied van de Westelijke Balkan en de nieuwe buurlanden van de Unie in het Oosten. De minister-president geeft aan dat hij een plan zal neerleggen voor de uitwerking en ondersteuning van aangepaste vormen van samenwerking met beide regio's.¹⁴ Zoals in een debat in het Vlaams Parlement terecht werd aangegeven, is dit voornemen reeds oud en wacht het nog steeds op uitvoering.¹⁵ De Raad vraagt om met aandrang werk te maken van dit beleidsplan.

De Raad is overigens sterk geïnteresseerd in de wijze waarop de Vlaamse Regering vorm zal geven aan het beleid t.a.v. de landen van de Westelijke Balkan. In het verleden heeft de Vlaamse Regering telkens verdragsrechtelijke betrekkingen aangeknoopt met kandidaat-lidstaten.¹⁶ Sedert 1994 zijn op die wijze verdragen tot stand gekomen met alle kandidaat-lidstaten vooraleer zij lid werden van de Europese Unie. In de fase voor hun toetreding staan dergelijke kandidaat-lidstaten immers erg open voor het ontwikkelen van samenwerking met de oude lidstaten van de Unie. Zal Vlaanderen deze politiek ook voortzetten ten aanzien van de landen van de Westelijke Balkan? Alleszins biedt hun vraag naar en openheid voor contacten met West-Europa kansen om op in te spelen. Als toekomstige lidstaten is het volgens de Raad in het belang van de Vlaamse bedrijven, maar ook van universiteiten, kennisinstellingen en diverse maatschappelijke organisaties om nu reeds de banden met deze landen aan te halen. Door gebruik te maken van zijn verdragsbevoegdheid kan Vlaanderen daar werk van maken.

Het Vlaams Samenwerkingsprogramma voor Centraal en Oost-Europa dat sedert 1992 kansen bood om de samenwerking met deze landen vorm te geven is in 2010 helemaal stil gevallen. De Raad betreurt dat er momenteel geen ander instrument beschikbaar is binnen het Vlaams buitenlands beleid om het brede werkveld te ondersteunen in het ontwikkelen van contacten met deze landen. Dit programma bood immers een uniek kader om bedrijven, universiteiten, vakbonden, mutualiteiten, enz. te betrekken bij de invulling van het Vlaams buitenlands beleid. Daarenboven was dit programma zeer geschikt als eerste opstap naar samenwerking met deze landen binnen het EU-kader. Diverse Vlaamse projectpromotoren hebben gebruik kunnen maken van zowel de financiering

¹³ GALLUP, *Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. 2010 Summary of Findings*, 2010, 7.

¹⁴ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2009 1610 MED.0426.02, 23-24.

¹⁵ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011. Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2010-2011, *Parl. St.*, Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking, 15(2010-2011 – Nr. 5C, 24-25.
[<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g15-5-c.pdf>]

¹⁶ Zie ook DEPARTEMENT INTERNATIONAAL VLAANDEREN, *Programma Centraal- en Oost-Europa*.
[<http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=71>]

als de verworven ervaring binnen dergelijke bilaterale samenwerkingsprojecten om later projectvoorstellen in te dienen bij de Europese Unie.

Het door Vlaanderen gesteunde OESO-project "Regional Competitiveness Initiative"¹⁷ dat hoofdzakelijk gericht is op de economische ontwikkeling van de landen van Centraal en Oost-Europa via de uitbouw van een kader voor het aantrekken van buitenlandse investeringen, biedt weinig ondersteuning aan het Vlaams werkveld om relaties uit te bouwen met die landen.

4. CONCLUSIE

Gezien het belang van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten die de EU en haar lidstaten sluiten met de landen van de Balkan en aangezien de daarin vervatte samenwerking ook slaat op domeinen waarvoor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zijn, en gezien het belang dat Vlaanderen hecht aan een goede samenwerking met de landen van de Westelijke Balkan zoals blijkt uit de Vlaamse Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014 en de projecten die Vlaanderen ondersteunt in Centraal- en Oost-Europa, sluit de Raad zich aan bij het ontwerp van regeringsbeslissing. Hij concludeert dat vooral het engagement van de Servische politici om actief te werken aan hervormingen en de regionale twisten te overbruggen, de sleutel tot een succesvolle tenuitvoerlegging van de SAO zal vormen. De Raad drukt de hoop uit dat de EU blijft ijveren voor doorgedreven hervormingen en een volledige samenwerking met het ICTY. Het welslagen van de SAO in Servië is niet enkel belangrijk voor de toekomst van de Balkanregio, maar eveneens voor de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid van de Europese Unie.

De Raad vraagt ook aandacht voor de invulling van een Vlaams bilateraal buitenlands beleid met de landen van de Westelijke Balkan. Hij is er van overtuigd dat dit ook kansen biedt voor Vlaanderen.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,



Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter SARiV



Freddy Evens
Secretaris SARiV

¹⁷ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011. Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2010-2011, *Parl. St.*, Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking, 15(2010-2011 – Nr. 5C, 39.

[<http://docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2010-2011/g15-5-c.pdf>]

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)	
2° Dirk Roctus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)	
6° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)	
8° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)	Veronique Rousseau (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit)	Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)
17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)	Saskia De Block (FOS)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Luc Glorieux (Afgevaardigd bestuurder B.A.A.V.)	Karolien Leyman (vzw Toeristische Attracties)
20° Jan Van Steen (directeur Omnia)	Nico Moyaert (CIB Vlaanderen vzw)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haevers (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Charlotte Verroens (administratief deskundige)