

Inleiding

Op 28 juni heeft de Europese Commissie een tweetal mededelingen gepubliceerd over Bulgarije en Roemenië. Daarin doet de Commissie verslag van de verdere voortgang die deze landen, na hun toetreding op 1 januari 2007, hebben gemaakt in relatie tot een aantal maatregelen die de Commissie heeft genomen bij de toetreding.

De bij toetreding genomen maatregelen bestaan in de eerste plaats uit een ‘Cooperation and Verification Mechanism’ (hierna: CVM) op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (hierna: JBZ). De Commissie besloot tot instelling van het CVM in december 2006 (bij Commissiebesluiten C 2006/6569 en C 2006/6570), op basis van het Toetredingsverdrag (Akte, artikel 38: JBZ-vrijwaringsclausule), met het oog op een aantal na toetreding benodigde verdere hervormingen in beide landen op het gebied van JBZ. Deze benodigde verdere hervormingen zijn gespecificeerd in de vorm van een zes- en viertal ijkpunten voor Bulgarije respectievelijk Roemenië, welke betrekking hebben op de verdere hervorming van het justitiële stelsel, alsmede de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad (alleen Bulgarije). In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de ijkpunten voor beide landen.

Aan de hand van de ijkpunten zal de Commissie, zo lang als nodig, tenminste elk half jaar verslag uitbrengen van de voortgang die beide landen maken. De voorliggende rapportage is de eerste in deze reeks. Bij het opmaken van de rapportage baseert de Commissie zich in eerste instantie op rapportages zoals deze zijn aangeleverd door de beide landen. Vervolgens wordt deze informatie door de Commissie geverifieerd aan de hand van informatie van diplomatieke vertegenwoordigingen van de Commissie als ook de lidstaten in de beide landen, en non-gouvernementele organisaties. Daarnaast vormen missies van onafhankelijke deskundigen uit de lidstaten, waar ook experts van de Commissie aan deelnamen, een belangrijke bron van informatie.

Indien Bulgarije en/of Roemenië niet voldoende aan de gestelde ijkpunten voldoen kan de Commissie, op grond van het Toetredingsverdrag (Akte, artikel 38), vrijwaringsmaatregelen instellen op het gebied van JBZ. Concreet betekent dit schorsing, overeenkomstig de in de Gemeenschapswetgeving vervatte voorwaarden, van de verplichting voor de lidstaten om vonnissen en gerechtelijke uitspraken, zoals Europese aanhoudingsbevelen, uit beide landen te erkennen en uit te voeren. In geval tekortkomingen op JBZ-gebied (disfunctionerend justitieel systeem, gebrekkige strijd tegen de corruptie en georganiseerde misdaad) een dreiging vormen voor het functioneren van de interne markt, of deze op andere wijze bedreigd wordt, kan de Commissie, op grond van het Toetredingsverdrag (Akte, artikel 37, interne markt-vrijwaringsclausule), ook op het gebied van de interne markt vrijwaringsmaatregelen instellen. Overigens kunnen al deze vrijwaringsmaatregelen (JBZ en interne markt) tot drie jaar na toetreding worden genomen, en kunnen deze – eenmaal van kracht – van kracht blijven zolang dat nodig is.

Naast het CVM, heeft de Commissie bij toetreding van beide landen ook al een aantal vrijwaringsmaatregelen genomen op het terrein van de interne markt. Deze hebben betrekking op diergezondheid, voedselveiligheid (voor beide landen) en luchtverkeersveiligheid (voor Bulgarije). Ze zijn – met uitzondering van de maatregel op het gebied van luchtverkeersveiligheid (genomen op grond van het Toetredingsverdrag, Akte, artikel 37) – genomen op basis van het Gemeenschapsrecht (‘acquis’), en vormen een reactie op specifieke overgebleven (institutionele) tekortkomingen op deze gebieden. Deze maatregelen houden

derhalve geen direct verband met tekortkomingen op JBZ-gebied. De voortgang op deze specifieke gebieden worden, net als voor ieder andere lidstaat, besproken in de daarvoor aangewezen, reguliere Raadsformaties. Hoewel deze maatregelen strikt gezien dus geen onderdeel zijn van het CVM, heeft de Commissie – voor de volledigheid en vanwege de gevolgen die de JBZ-situatie op deze terreinen kan hebben – in de voorliggende rapportage op beknopte wijze toch verslag gedaan van de voortgang van beide landen op deze terreinen.

Conclusies en aanbevelingen van de Commissie

Hieronder zal voor elk van de twee landen worden aangegeven wat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (m.b.t. het verdere proces) van de Commissie zijn. Een samenvatting van specifieke bevindingen van de Commissie, per ijkpunt, wordt gegeven in bijlage 2 (Bulgarije) en 3 (Roemenië).

Bulgarije

De Commissie geeft aan dat Bulgarije in de afgelopen zes maanden verdere voortgang heeft gemaakt met het wegwerken van tekortkomingen die in de weg kunnen staan van adequate toepassing van Europese wet- en regelgeving. Maar, zo stelt de Commissie, de realisatie van de ijkpunten vereist een langere tijdspanne, gezien de nadruk op implementatie en het realiseren van concrete resultaten. Om deze reden acht de Commissie het op dit moment niet opportuun om vrijwaringsmaatregelen in te stellen.

Alle gebieden waarop de Commissie bij toetreding maatregelen heeft genomen behoeven blijvende Bulgaarse aandacht en actie. Dit geldt in het bijzonder voor de hervorming van het justitiële systeem, de bestrijding van corruptie op hoog niveau en de bestrijding van georganiseerde misdaad. Daarbij legt de Commissie het accent op aantal specifieke nog te realiseren hervormingen waaronder:

- de monitoring van de effecten van de nieuwe wet op de justitiële systemen en het burgerlijk procesrecht, en daarover regelmatig rapporteren;
- de zorg voor goed functionerende onafhankelijke justitiële inspectie (binnen de Hoge Raad voor de Rechtspraak);
- het laten zien van concrete resultaten in de bestrijding van corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad;
- het zorgen voor adequate en betrouwbare monitoring (methodologie, statistieken) van de bereikte voortgang ten aanzien van bestrijding van de georganiseerde misdaad;
- het vergroten van de inzet en de politieke betrokkenheid bij de implementatie van het actieplan voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad, het op transparante wijze daarover rapporteren, en het verdiepen van de internationale samenwerking op dit gebied;
- capaciteitsopbouw van de rechterlijke macht, op alle niveaus.

De Commissie geeft aan dat zij door zal gaan met het CVM, en met het begeleiden van Bulgarije naar het bereiken van alle ijkpunten. Bulgarije wordt gevraagd in oktober 2007 met een actieplan te komen waaruit blijkt hoe alle ijkpunten gerealiseerd zullen worden. Belangrijk is tevens dat de Bulgaarse autoriteiten een open dialoog met de Bulgaarse burger versterken door de transparantie over de resultaten onder het CVM, te vergroten.

Begin 2008 zal de Commissie vervolgens met een actualisering komen van de voorliggende rapportage. Halverwege 2008 zal zij dan opnieuw komen met een uitgebreide rapportage. In

dit kader zal Bulgarije eind maart 2008 weer aan de Commissie moeten rapporteren over de tot dan toe gerealiseerde voortgang.

De Commissie nodigt alle lidstaten daarbij uit de technische ondersteuning van het Bulgaarse hervormingsproces en de samenwerking met Bulgarije (met name op gebied van de bestrijding van de georganiseerde internationale misdaad) te intensiveren. Ter ondersteuning zal de Commissie in oktober 2007 een inventarisatie maken van de assistentie die Bulgarije ontvangt van de Commissie en de lidstaten.

Roemenië

De Commissie geeft aan dat Roemenië in de afgelopen zes maanden verdere voortgang heeft gemaakt met het wegwerken van tekortkomingen die in de weg kunnen staan van adequate toepassing van Europese wet- en regelgeving. Maar, zo stelt de Commissie, de realisatie van de ijkpunten vereist een langere tijdspanne, gezien de nadruk op implementatie en het realiseren van concrete resultaten. Om deze reden acht de Commissie het op dit moment niet opportuun om vrijwaringsmaatregelen in te stellen.

Alle gebieden waarop de Commissie bij toetreding maatregelen heeft genomen behoeven blijvende Roemeense aandacht en actie, in het bijzonder de hervorming van het justitiële systeem en de bestrijding van de corruptie. Daarbij legt de Commissie het accent op een aantal specifieke nog te realiseren hervormingen, met name:

- de goedkeuring en implementatie van het nieuw burgerlijk procesrecht, nieuw strafprocesrecht en nieuwe strafwetgeving,
- het oplossen van organisatorische en personele problemen rond het rechtssysteem,
- functioneringsindicatoren voor de rechterlijke macht,
- een effectief Nationaal Integriteitsagentschap,
- het juridische en institutioneel kader voor de bestrijding van corruptie,
- een coherente, landelijke strategie voor corruptiebestrijding en de monitoring daarvan,
- capaciteitsversterking van de rechterlijke macht op alle niveaus.

De Commissie geeft daarom aan dat zij door zal gaan met het CVM, en met het begeleiden van Roemenië naar het bereiken van alle ijkpunten. Roemenië wordt gevraagd in oktober 2007 met een actieplan te komen waar uit blijkt hoe alle ijkpunten gerealiseerd zullen worden. Belangrijk daarbij is dat de Roemeense autoriteiten een open dialoog met hun burgers versterken door de transparantie over de resultaten onder het CVM te vergroten.

Begin 2008 zal de Commissie vervolgens met een actualisering komen van de voorliggende rapportage. Halverwege 2008 zal zij dan opnieuw komen met een uitgebreide rapportage. In dit kader zal Roemenië eind maart 2008 weer aan de Commissie moeten rapporteren over de tot dan toe gerealiseerde voortgang.

De Commissie nodigt alle lidstaten daarbij uit de technische ondersteuning van het Roemeense hervormingsproces en de samenwerking met Roemenië te intensiveren. Ondersteunend hieraan zal de Commissie in oktober 2007 een inventarisatie maken van de assistentie die Roemenië ontvangt van de Commissie en de lidstaten.

Appreciatie van de regering

De regering kent, met het oog op de realisatie van de benodigde verdere hervormingen in beide landen, grote waarde toe aan een robuuste uitvoering van het CVM door de Commissie. De regering is daarin zeer duidelijk geweest richting Bulgarije en Roemenië als ook naar de Commissie en andere lidstaten. De geschiedenis van de toetreding van Bulgarije en Roemenië heeft immers geleerd dat politieke druk vanuit de EU een belangrijke steun in de rug kan zijn van (verdere) politieke hervormingen. Bovendien is dit een essentiële voorwaarde voor de blijvende geloofwaardigheid van het toetredingsproces van Bulgarije en Roemenië, en daarmee ook voor het draagvlak voor de verdere uitbreiding van de EU. Een geloofwaardige, strikte toepassing van de toetredingscriteria (Kopenhagencriteria) is van groot belang voor het vertrouwen van burgers in het EU-uitbreidingsproces. De regering is van mening dat de Commissie met deze rapportage haar verantwoordelijkheid heeft genomen en duidelijk heeft gemaakt dat het ook haar ernst is met de benodigde verdere hervormingen in Bulgarije en Roemenië, het CVM en een strikte toepassing van de toetredingscriteria.

De regering wenst daarbij overigens de nadrukkelijke kanttekening te plaatsen dat het in dit geval niet gaat om toetredende of kandidaatlidstaten, maar dat Bulgarije en Roemenië per 1 januari 2007 volwaardige EU-lidstaten zijn geworden die ook als zodanig behandeld dienen te worden. Het CVM is hierop toegesneden: in principe gaat het om een tijdelijk mechanisme dat voortvloeit uit en exclusief gericht is op een aantal resterende specifieke tekortkomingen, met name op JBZ-gebied, zoals die zich (nog) voordeden op het moment van toetreding. Het element van samenwerking met Bulgarije en Roemenië staat daarbij evenzeer centraal als het element van verificatie en toezicht. Dat neemt niet weg, zoals hierboven al aangegeven, dat de regering hecht aan een nauwgezette uitvoering van het CVM.

De regering is van mening dat de voorliggende rapportage van de Commissie aan de verwachtingen van de regering voldoet. De analyse in de rapportage is objectief, doet recht aan de door beide landen gemaakte voortgang maar is tegelijkertijd kritisch en helder t.a.v. het vele werk dat beide landen nog moeten verzetten. In overeenstemming met de visie van de regering heeft de Commissie nadrukkelijk accent gelegd op de implementatie, handhaving van wet- en regelgeving, en de vertaling daarvan naar concrete resultaten in de praktijk.

In het algemeen kan de regering de specifieke bevindingen van de Commissie t.a.v. de voortgang in beide landen, op basis van eigen observaties, onderschrijven. De Commissie heeft opvolging gegeven aan specifieke punten van waardering en zorg die lidstaten, tijdens de voorbereiding van de voorliggende rapportage, in relatie tot beide landen hebben geuit. Zo is de goede voortgang die Bulgarije heeft gemaakt in de bestrijding van de corruptie aan de grens, tijdens een werkbezoek, bevestigd door het Inspraakorgaan Turken (IOT) en de ANWB. In Roemenië is de oprichting van een Nationaal Integriteitscentrum, mede tot stand gekomen met hulp van Nederland, een positieve ontwikkeling, al blijft het Roemeense (politiek) commitment aan een goede uitvoering van dit project, zoals ook door de Commissie gemeld, daarbij een voortdurend aandachtspunt. Ook merkt de regering op dat Bulgarije en Roemenië een hoge economische groei (6 en 8%) kennen en met name Roemenië een aantrekkelijk investeringsland is.

In haar conclusies en aanbevelingen ('follow up') geeft de Commissie met betrekking tot beide landen aan dat de diepgang en snelheid van de verdere hervormingen blijvende aandacht en politieke toewijding vereisen. Geen van de ijkpunten wordt door de Commissie afgevinkt, en het CVM blijft onverminderd gehandhaafd. De Commissie gaat niet over tot het

nemen van vrijwaringsmaatregelen op het gebied van JBZ, maar laat de mogelijkheid open deze in een later stadium alsnog te treffen. Ook op andere terreinen houdt de Commissie de weg vrij voor verdere vrijwaringsmaatregelen, waaronder de mogelijkheid van het toepassen van kortingen op landbouwfondsen, zolang Bulgarije en/of Roemenië hun administratieve en controlerende capaciteit niet op orde hebben. De bij toetreding reeds genomen vrijwaringsmaatregelen blijven gehandhaafd totdat, op basis van voortdurende evaluatie, aangetoond is dat de noodzaak hiertoe is vervallen.

De regering onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de Commissie maar wenst daarbij te benadrukken dat de voortgang in de hervormingen in beide landen sinds toetreding teleurstellend is geweest, dat beide landen nog steeds te maken hebben met een aantal belangrijke tekortkomingen, en nu op korte termijn duidelijk zullen moeten laten zien dat het hen inderdaad ernst is met het verdere hervormingsproces. Bulgarije en Roemenië zullen, als alle andere lidstaten, de verplichtingen van het lidmaatschap moeten nakomen. De regering is van mening dat indien de voortgang van de verdere hervormingen bij het volgend toetsmoment (juni 2008, zie hieronder) wederom onvoldoende blijkt, dit niet zonder gevolgen mag blijven. De regering zal er bij de Commissie op aandringen hierop te blijven toezien, en haar verantwoordelijkheid in dit opzicht te blijven nemen. In dit kader zullen ook de resultaten van de evaluaties op het gebied van landbouwsubsidies (juni/juli 2007, het functioneren van betaalagentschappen en het geïntegreerde administratie en controlesysteem) door de regering kritisch worden gevolgd.

Met het oog hierop is de regering niet gelukkig met het voorstel van de Commissie over een half jaar met een 'up date' te komen van deze rapportage, in plaats van met een uitgebreide, nieuwe rapportage. De regering wil er voor blijven waken dat de aandacht van Bulgarije en Roemenië als ook de EU voor het belang van verdere hervormingen niet verslapt. De 'up date' dient een volwaardig rapport te zijn, met een volledig overzicht van de voortgang van de benodigde verdere hervormingen in beide landen. In dit kader acht de regering het ook van belang dat de Commissie de gebruikelijk missies van onafhankelijke experts naar beide landen blijft initiëren en faciliteren. Deze missies vormen een belangrijke bron van informatie bij de verificatie van de voortgang van de hervormingen. De regering zal zich, in samenwerking met andere kritische lidstaten, er voor blijven inspannen dat het CVM maximaal onder de aandacht blijft van beide landen, als ook van de Commissie.

De regering spreekt hierbij zijn waardering uit voor de transparante wijze waarop de Commissie het afgelopen half jaar heeft geopereerd onder het CVM, en informatie daarover met de lidstaten heeft gedeeld. De regering hecht er aan dat deze praktijk zal worden voortgezet door de Commissie, in samenwerking met het Portugese voorzitterschap. Met het oog op de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de door de Commissie gehanteerde aanpak acht de regering het wenselijk dat de Commissie, in het kader van het CVM, ook blijft rapporteren over de verdere voortgang van de hervormingen op andere (non-JBZ) gebieden zoals landbouwsubsidies, diergezondheid, voedselveiligheid en luchtverkeersveiligheid.

De regering tekent daarbij aan dat het belangrijk is niet slechts aan de zijlijn kritiek op beide landen uit te oefenen maar de landen ook actief te blijven ondersteunen bij de verdere hervormingen. Nederland heeft in het toetredingsproces ruimhartig assistentie geboden aan beide landen, en zal dit blijven doen zo lang dat nodig is. Dit zal onder meer plaatsvinden in het kader van de Memoranda of Understanding op het gebied van politieverwerking die de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie met zowel Roemenië als Bulgarije hebben gesloten. In deze context zal de regering dan ook gaarne meewerken aan

de voorgenomen (oktober 2007) inventarisatie van de Commissie van de (technische) assistentie die Commissie en lidstaten aan Bulgarije en Roemenië verlenen ter ondersteuning van de benodigde verdere hervormingen.