

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan,

(COM(2020) 57 final)

over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan,

(COM(2020) 641 final)

en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Mededeling 2020 inzake het uitbreidingsbeleid van de EU

(COM(2020) 660 final)

(2021/C 220/14)

Rapporteur: **Andrej ZORKO**

Corapporteur: **Ionuț SIBIAN**

Raadpleging	Europese Commissie, 11.11.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	3.3.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	24.3.2021
Zitting nr.	559
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	243/1/10

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de mededelingen die de Commissie in 2020 heeft goedgekeurd in verband met de uitbreiding van de Europese Unie (EU) met de Westelijke Balkan ⁽¹⁾ en is het ermee eens dat de integratie van de partners van de Westelijke Balkan in de EU een geostrategische investering in de vrede, stabiliteit, veiligheid en economische groei van het hele continent betekent.

1.2. Het EESC stemt in met de conclusies van de top van Zagreb ⁽²⁾, waar de EU-leiders opnieuw hebben bevestigd dat de EU vastbesloten is haar samenwerking met de regio te versterken en hun voldoening hebben uitgesproken over de toezegging van de partners van de Westelijke Balkan om de noodzakelijke hervormingen op grondige en doortastende wijze uit te voeren. De Westelijke Balkan maakt integraal deel uit van Europa en is een geostrategische prioriteit voor de EU.

⁽¹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020), Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan; COM(2020) 641 final (6.10.2020), Een economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan; COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020), Mededeling 2020 inzake het uitbreidingsbeleid van de EU.

⁽²⁾ Verklaring van Zagreb, 6 mei 2020.

1.3. Wat betreft de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen en problemen die zowel van politieke als van economische en sociale aard zijn, is het EESC ervan overtuigd dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties ⁽³⁾ een grotere rol moeten spelen in en actiever betrokken moeten worden bij het volledige uitbreidingsproces. De Commissie moet het begrip “belangrijke belanghebbenden” duidelijker omschrijven. De maatschappelijke organisaties vormen immers de brug tussen de politiek en de burgers en helpen te controleren of fundamentele beginselen zoals vrijheid van meningsuiting, de rechtsstaat, onafhankelijke media, gelijke behandeling en corruptiebestrijding daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast.

1.4. Het EESC is ingenomen met de herziene uitbreidingsmethodologie die de Commissie in 2020 heeft goedgekeurd ⁽⁴⁾. Aangezien de herziening tot doel had het proces meer geloofwaardig, voorspelbaar en politiek te maken, moet de Commissie deze nieuwe methodologie toepassen op de onderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië zodra de Raad van de EU zijn onderhandelingskaders heeft vastgesteld. Daarnaast moet zij snel verduidelijken hoe de uitbreidingsmethodologie ook zal worden aangepast voor Montenegro en Servië, die zich reeds bereid hebben verklaard hiermee in te stemmen.

1.5. Het EESC is verheugd dat de onderhandelingshoofdstukken in thematische clusters zullen worden ingedeeld en dat de onderhandelingen over elke cluster als één geheel zullen worden geopend. Het idee om strikte voorwaarden in een tastbare reeks toe te passen, zal het voor de kandidaat-lidstaten van de EU gemakkelijker maken om vooruitgang te boeken bij de hervormingen. Het EESC is tevens bijzonder tevreden over de nadruk die wordt gelegd op de cluster fundamentele kwesties en op het feit dat de vooruitgang op dat gebied bepalend zal zijn voor het algemene tempo van de onderhandelingen.

1.6. Het EESC is ingenomen met de voorstellen van de Commissie teneinde het toetredingsproces te versterken en met het “groene licht” van de Raad voor het openen van toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië ⁽⁵⁾, maar betreurt dat het proces opnieuw is geblokkeerd en dringt erop aan dat de EU zich als een geloofwaardige partner opstelt en zo snel mogelijk de belemmeringen wegneemt die de start van de onderhandelingen tegenhouden.

1.7. Het EESC waardeert het dat de Commissie groot belang hecht aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen alle betrokkenen en dat zij het toetredingsproces baseert op wederzijds vertrouwen en duidelijke, gezamenlijke afspraken, zodat de geloofwaardigheid ervan aan beide zijden wordt hersteld en het potentieel ervan ten volle wordt benut.

1.8. Gezien de moeilijkheden die de lidstaten hebben ondervonden om unanimiteit te bereiken over de uitbreiding, is het EESC van mening dat de Raad de mogelijkheid moet heroverwegen om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in te voeren, ten minste voor alle tussenfasen van het EU-toetredingsproces ⁽⁶⁾. Dat zou de lidstaten een sterke politieke rol geven, hetgeen de bedoeling van de nieuwe methodologie is. Tegelijkertijd zou het hen ervan weerhouden het lopende proces te dwarsbomen, hetgeen nu net het vertrouwen in de uitbreiding en de transformerende kracht van het beleid ondermijnt.

1.9. Om het vertrouwen in de uitbreiding te herstellen en de EU meer mogelijkheden te geven om haar natuurlijke bondgenoten in de regio te benaderen, is het EESC ervan overtuigd dat de EU politieke leiders en burgers uit de Westelijke Balkan in een adviserende hoedanigheid moet laten deelnemen aan de activiteiten en discussies die in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa worden gehouden. Daarmee zou de EU voortbouwen op het precedent van de Europese Conventie aan het begin van de jaren 2000 ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Overeenkomstig de gebruikelijke terminologie van het EESC omvatten de begrippen “maatschappelijk middenveld” en “maatschappelijke organisaties” in dit advies ook de sociale partners (d.w.z. werkgevers en vakbonden) en alle andere niet-overheidsactoren (zie het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over economische en sociale samenhang en Europese integratie van de Westelijke Balkan — uitdagingen en prioriteiten (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 15)).

⁽⁴⁾ COM(2020) 57 final van 5.2.2020.

⁽⁵⁾ Conclusies van de Raad over de uitbreiding en het stabilisatie- en associatieproces — De Republiek Noord-Macedonië en de republiek Albanië, 25.3.2020.

⁽⁶⁾ Cvijic, Srdjan; Kirchner, Marie Jelenka; Kirova, Iskra, en Nechev, Zoran (2019), *From enlargement to the unification of Europe: Why the European Union needs a Directorate General Europe for future Members and Association Countries*, Open Society Foundations.

⁽⁷⁾ Stratulat, Corina en Lazarevic, Milena (2020), *The Conference on the Future of Europe: Is the EU still serious about the Balkans?*, EPC Discussion Paper, Brussels: European Policy Centre.

1.10. Het EESC is er sterk van overtuigd dat de EU eveneens moet investeren in de ontwikkeling van horizontale structuren van het maatschappelijk middenveld door de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties uit de Westelijke Balkan expertise, technische ondersteuning en regionale en internationale netwerk mogelijkheden te bieden, niet in het minst om ervoor te zorgen dat zij een actievare rol in het uitbreidingsproces kunnen spelen. Om de transparantie en verantwoordingsplicht van de politieke elites van de Westelijke Balkan te controleren, moet de EU maatschappelijke organisaties in de regio opdracht geven regelmatig “schaduwverslagen” op te stellen over de toestand van de democratie ⁽⁸⁾.

1.11. Het EESC benadrukt dat de opbouw van de nationale capaciteit van de maatschappelijke organisaties, het faciliteren van regionale samenwerking en de uitwisseling van deskundigheid tot de prioriteiten van de EU en van de nationale financiering moeten blijven behoren. Bovendien is wederzijdse erkenning en samenwerking tussen de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties van essentieel belang om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen die voortvloeien uit de hervormingsagenda in de regio en de voortgang van het uitbreidingsproces van de EU.

1.12. Het EESC beseft dat de steun van de EU genereus moet zijn en veel meer moet omvatten dan alleen toegang tot EU-programma's, zodat de partners van de Westelijke Balkan de gevolgen van de pandemie kunnen opvangen en de economische en sociale convergentie met de EU weer op gang kunnen brengen. De Europese structuur- en investeringsfondsen geleidelijk openstellen voor de partners van de Westelijke Balkan (bijvoorbeeld ter ondersteuning van infrastructuurprojecten), het gebruik van de financiële stabiliteitsmechanismen van de EU uitbreiden, de regio laten deelnemen aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid of bijvoorbeeld circulaire migratie mogelijk maken, zijn ideeën die serieuze overweging verdienen ⁽⁹⁾.

1.13. Het EESC is ingenomen met de Europese Green Deal ⁽¹⁰⁾, die specifieke doelstellingen voor de Westelijke Balkan bevat, alsmede met de richtsnoeren voor de uitvoering van de groene agenda voor de Westelijke Balkan bij het economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan ⁽¹¹⁾. Het roept de partners uit de regio op met de EU samen te werken om tegen 2030 een groen beleid te voeren en tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken.

1.14. Het EESC verwacht dat in de volgende landenverslagen een duidelijke structuur zal worden gevolgd om na te gaan hoe de regeringen van de Westelijke Balkan met het maatschappelijk middenveld omgaan. Die controle moet de basis vormen voor een aanpak met politieke maatregelen, waarbij achteruitgang consequenties zal hebben en vooruitgang concrete voordelen zal opleveren. Uiteindelijk zal dat de geloofwaardigheid en de transformerende kracht van het uitbreidingsbeleid ten aanzien van de Westelijke Balkan versterken.

1.15. Het EESC verzoekt de EU-instellingen en de regeringen van de Westelijke Balkanlanden nogmaals om de algemene capaciteiten van de sociale partners te versterken en tegelijkertijd hun onafhankelijkheid volledig te behouden. Een goed functionerende sociale dialoog zou een belangrijk onderdeel moeten zijn van de toetredingsonderhandelingen met de EU. Het EESC benadrukt dat de sociale partners systematischer en tijdig moeten worden geraadpleegd over alle relevante wetgevingsvoorstellen en in alle stadia van de ontwikkeling van strategische documenten ⁽¹²⁾.

1.16. Het EESC pleit ervoor om vlak vóór of tijdens de reguliere topontmoetingen tussen de EU en de Westelijke Balkan conferenties of fora op hoog niveau voor het maatschappelijk middenveld te organiseren, zodat de stem van het maatschappelijk middenveld kan worden gehoord over onderwerpen die tijdens de topontmoetingen aan de orde komen ⁽¹³⁾. Dergelijk overleg is van vitaal belang voor een objectieve, van onderaf gestuurde monitoring van de vorderingen in het onderhandelingsproces. Het EESC zou hierbij een rol kunnen spelen.

⁽⁸⁾ Stratulat et al. (2019), op. cit., blz. 113.

⁽⁹⁾ Stratulat en Lazarević (2019), op. cit.

⁽¹⁰⁾ COM(2019) 640 final (11.12.2019), De Europese Green Deal.

⁽¹¹⁾ SWD(2020) 223 final {COM(2020) 641 final} (6.10.2020), Richtsnoeren voor de uitvoering van de groene agenda voor de Westelijke Balkan bij het economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan.

⁽¹²⁾ Slotverklaring van het 7e Forum van het maatschappelijk middenveld van de Westelijke Balkan — 16-17.4.2019, Tirana, Albanië.

⁽¹³⁾ Conclusies van de Conferentie op hoog niveau over de economische en sociale samenhang in de Westelijke Balkan — 15 mei 2018, Sofia, Bulgarije.

1.17. Het EESC verwijst nogmaals naar de aanbevelingen uit de bijdrage van de afdeling Externe Betrekkingen (REX) van het EESC aan de top EU-Westelijke Balkan van 6 mei 2020 ⁽¹⁴⁾, alsmede uit de recente EESC-adviezen inzake de “bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de groene agenda” en de “duurzame ontwikkeling van de Westelijke Balkan in het kader van het EU-toetredingsproces”, die op 18 september 2020 zijn goedgekeurd ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

1.18. Het EESC roept het huidige Portugese voorzitterschap van de Raad van de EU, en in het bijzonder het komende Sloveense voorzitterschap, op om het uitbreidingsbeleid ten aanzien van de Westelijke Balkan hoog op de agenda van de EU in 2021 te houden.

2. Uitbreiding van de EU met de Westelijke Balkan is belangrijk

2.1. Een geloofwaardig toetredingsperspectief is de belangrijkste stimulans en motor voor verandering in de regio — die ironisch genoeg al een geografische enclave in de EU is, aangezien het omgeven is door lidstaten — en draagt bij tot veiligheid en welvaart voor ons allemaal. Het is een belangrijk instrument voor de bevordering van de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten, wat ook de belangrijkste motoren zijn van economische integratie en voor essentiële verankering van regionale verzoening en stabiliteit.

2.2. Behoud en bevordering van dit beleid zijn dus onontbeerlijk voor de geloofwaardigheid en het welslagen van de EU en voor haar invloed in de regio en daarbuiten — in het bijzonder nu de geopolitieke concurrentie steeds groter wordt. Door de uitbreiding lager op de prioriteitenlijst van de EU te plaatsen of het proces te vertragen, zou het voor andere actoren, die de democratische ambities van de EU vaak niet delen — met name Rusland en China — gemakkelijker kunnen worden zich te bemoeien met de Balkan en aansluiting te zoeken met landen als Servië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina, zoals tijdens de huidige pandemie ook al is gebleken. Dergelijke buitenlandse mogelijkheden kunnen de inspanningen van de EU om de veiligheid van het continent te waarborgen, dwarsbomen.

2.3. Hedendaagse uitdagingen zoals globalisering, vergrijzing, migratie, klimaatverandering, sociale ongelijkheid, terrorisme, radicalisering, georganiseerde misdaad, cyberaanvallen en COVID-19 bewijzen dat de EU en de Westelijke Balkan niet alleen vergelijkbare belangen hebben, maar tevens steeds meer met dezelfde problemen worstelen. In strategisch, politiek en economisch opzicht zitten de EU en de Westelijke Balkan dus in hetzelfde schuitje. Die onderlinge afhankelijkheid vraagt om gezamenlijke actie, indien zij met succes hun weg willen vinden in de hedendaagse complexe en onvoorspelbare wereld ⁽¹⁷⁾.

3. Het hefboomeffect van de EU berust op haar geloofwaardigheid

3.1. Uit een Ipsos-enquête van 2020 ⁽¹⁸⁾ blijkt dat nog steeds een overgrote meerderheid van de bevolking in de regio voorstander is van het EU-lidmaatschap (gemiddeld 82,5 %). Het is waarschijnlijk dat de mensen in de landen van de Westelijke Balkan nog steeds voorstander zijn van integratie in de EU omdat zij dat als een kans zien om de hoognodige verandering in de kwaliteit van het bestuur en de economische prestaties van hun landen teweeg te brengen. De mensen zijn positief over de rol van de EU in de nationale politieke (39,7 %) en economische hervormingen (40,3 %). Bovendien is het mogelijk dat de bevolking van de Westelijke Balkan de EU associeert met de vrijheid om te werken en te reizen, maar ook met vrede en veiligheid.

3.2. Het EESC is ingenomen met de ongekennde solidariteit die de EU tijdens de COVID-19-pandemie aan de dag heeft gelegd ten aanzien van de landen van de Westelijke Balkan, onder meer door hen toegang te verlenen tot en te laten deelnemen aan de instrumenten en platforms van de EU die doorgaans alleen aan EU-lidstaten zijn voorbehouden (zoals het Gezondheidsbeveiligingscomité (HSC), het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) en de gezamenlijke aanbestedingsovereenkomst). Het spreekt de hoop uit dat hun deelname aan het beleid en de instrumenten van de EU ook in de periode na de pandemie zal worden voortgezet. Wel vreest het EESC dat het feit dat het vermogen van de EU om de landen van de Westelijke Balkan van de dringend noodzakelijke COVID-19-vaccins te voorzien vertraging heeft opgelopen, het imago van de EU in de publieke opinie van de regio negatief kan beïnvloeden.

⁽¹⁴⁾ Bijdrage van het EESC aan de top EU-Westelijke Balkan van 6 mei 2020 (gepubliceerd op 28.4.2020).

⁽¹⁵⁾ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 114.

⁽¹⁶⁾ Zie ook het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over economische en sociale samenhang en Europese integratie van de Westelijke Balkan — Uitdagingen en prioriteiten (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 15), en het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) (PB C 110 van 22.3.2019, blz. 156).

⁽¹⁷⁾ Stratulat et al. (2019), op. cit.

⁽¹⁸⁾ Enquête in opdracht van het Europees Fonds voor de Balkan in oktober 2020, als hulpmiddel voor de beleidsadviesgroep voor de Balkan in Europa (BiEPAG) en uitgevoerd in alle zes landen van de regio, op basis van een nationale representatieve steekproef van minimaal 1 000 respondenten van 18 jaar of ouder, door middel van telefonische en online-interviews.

3.3. Volgens dezelfde Ipsos-enquête (2020) is echter 52,1 % van de respondenten in de hele regio ontevreden over de vooruitgang van hun land met het oog op de toetreding tot de EU en met name over het trage tempo van het proces. Een groeiend aantal burgers in de Westelijke Balkan denkt dat hun land nooit tot de EU zal toetreden en vreest dat “de EU ons niet wil”. Meer dan 44,9 % van de respondenten in Bosnië en Herzegovina, 42 % in Servië, 40,5 % in Noord-Macedonië en 36,8 % in Albanië verwacht dat hun land pas na 2040, of misschien wel nooit, lid van de EU zal worden ⁽¹⁹⁾. Dat wijst erop dat de hoge mate van steun die de bevolking in de regio momenteel voor de EU heeft, waarschijnlijk slechts net zo lang zal aanhouden als het vooruitzicht op toetreding geloofwaardig blijkt te zijn. De tijd dat de EU pro-Europese gevoelens bij de partners van de Westelijke Balkan als vanzelfsprekend kon beschouwen, loopt dus ten einde.

3.4. Het EESC wijst erop dat de vele standpunten van de politieke partijen in het Europees Parlement, de regeringen van de EU-lidstaten en de EU-instellingen niet altijd op elkaar zijn afgestemd, waardoor er een onsamenhangende en verwarrende boodschap naar de regio kan uitgaan. Het EESC is ervan overtuigd dat er behoefte is aan meer interne samenhang tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het opstellen van het uitbreidingsbeleid in de lidstaten, zodat zij met één consistente stem kunnen spreken.

3.5. EU-instellingen zoals de Commissie en het Europees Parlement (EP) moeten beter communiceren en nauwer samenwerken met de lidstaten bij het beoordelen van de vooruitgang en het uitstippelen van strategieën voor bijstand aan en respons op de partners van de Westelijke Balkan. De Commissie moet nauwere bilaterale contacten met de lidstaten aanknopen, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarbij met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en de nationale parlementen over de uitbreiding wordt gesproken, en moet zorgen voor een betere coördinatie met andere EU- en regionale actoren (zoals de Europese Dienst voor extern optreden, de Raad, het Europees Parlement, het EESC, het Comité van de Regio's en de Raad voor regionale samenwerking), alsmede met het maatschappelijk middenveld. Het EP moet bovendien een betere samenwerking met en tussen de nationale parlementen binnen de EU aanmoedigen teneinde hun europeïsering te bevorderen ⁽²⁰⁾.

3.6. Het EESC stemt in met de conclusie ⁽²¹⁾ van de Commissie dat meer aandacht moet worden besteed aan het politieke karakter van het proces en dat moet worden gezorgd voor meer sturing en samenwerking op hoog niveau vanuit de EU-lidstaten. Het EESC wijst er tevens op dat het van essentieel belang is dat die sterkere politieke sturing en samenwerking constructief zijn en voordelen opleveren, en dat doeltreffende bijstand van groot belang is.

3.7. Het EESC is ervan overtuigd dat de steun voor en betrokkenheid bij het uitbreidingsproces van de EU in de Westelijke Balkan krachtig en zichtbaar moeten zijn. Bovenal moet ervoor worden gezorgd dat de resultaten van de uitgevoerde hervormingen naar behoren worden gepresenteerd en dat de gevolgen van die hervormingen een verbetering van de levenskwaliteit van de mensen inhouden.

3.8. De Commissie moet haar communicatie over de uitbreiding zowel in de EU-lidstaten als in de Westelijke Balkan intensiveren en diversifiëren via haar plaatselijke kantoren en delegaties, maar ook via initiatieven waarbij plaatselijke belanghebbenden en sociale partners worden betrokken. Betrouwbare communicatie door de partners van de Westelijke Balkan over de massale steun van de EU, alsmede over de kosten en baten van de Europese integratie in het algemeen, is eveneens afhankelijk van het bestaan van vrije en levensvatbare media in de regio. Derhalve moet de Commissie aandringen op de eerbiediging van de vrijheid van de media door de partners van de Westelijke Balkan en investeren in de ontwikkeling en duurzaamheid van de sector.

4. Over de consolidatie van de democratie van de regio valt niet te onderhandelen

4.1. Uit de Ipsos-enquête (2020) blijkt dat de ontevredenheid van de mensen vooral betrekking heeft op hun nationale politici en instellingen. Respondenten uit de hele regio betwijfelen of hun leiders zich daadwerkelijk inzetten voor hun integratie in de EU en hekelen hun corrupte en disfunctionele staatsinstellingen ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Stratulat, Corina; Kmezić, Marko; Tzifakis, Nikolaos; Bonomi, Matteo, en Nechev, Zoran (2020), *Between a rock and a hard place: Public opinion on integration in the Western Balkans*, Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG).

⁽²⁰⁾ Balfour, Rosa en Stratulat, Corina (2015) (ed.), *EU member states and enlargement towards the Balkans*, EPC Issue Paper No. 79, Brussels: European Policy Centre, blz. 234.

⁽²¹⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018), Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan.

⁽²²⁾ Stratulat et al. (2020), op. cit., blz. 5.

4.2. Het lijkt erop dat de goedkeuring van democratische grondwetten en de strenge democratische voorwaarden van de EU niet hebben bijgedragen aan de opheffing van informele machtsstructuren, “state capture” en vriendjespolitiek in de Westelijke Balkan, maar juist aan de consolidatie ervan⁽²³⁾. Zwakke democratische instellingen en de opkomst van sterke leiders in de Westelijke Balkan kunnen de normen van de rechtsstaat, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de vrijheid van de media in deze landen in het gedrang brengen.

4.3. De EU mag zich niet toegeeflijk opstellen tegenover politici in de regio die hun democratische beloften duidelijk niet nakomen. Het is niet erg zinvol om in de strategie van de Commissie voor 2018 ten aanzien van de regio⁽²⁴⁾ te wijzen op “state capture” of in jaarverslagen de verschillende landen kritisch te evalueren als EU-ambtenaren of politici van de lidstaten die naar de Westelijke Balkan⁽²⁵⁾ reizen, niet dezelfde retoriek laten horen. Zonder een democratisch acquis dat kan worden gebruikt om machtsmonopolies, partijorganisatie en -rivaliteit, of informele praktijken aan te pakken, zullen de politici in de Westelijke Balkan waarschijnlijk geen rekening houden met de Europese democratische vereisten, aangezien het negeren daarvan juist hun macht bestendigt.

4.4. De inspanningen van de EU-instellingen om de kwaliteit van de democratie in de Westelijke Balkan via het toetredingsproces te verbeteren, zouden aanzienlijk worden versterkt indien de democratische hervormingen in de huidige lidstaten samen met de kandidaat-lidstaten worden besproken en aangepakt. De vele jaren waarin strikte democratische voorwaarden zijn toegepast op de kandidaten uit de Westelijke Balkan, hebben een schat aan kennis en praktische ervaring opgeleverd over wat wel en niet helpt om binnenlandse bestuurlijke hervormingen teweeg te brengen. De partners van de Westelijke Balkan zouden derhalve een bijdrage kunnen leveren aan het debat binnen de EU over de bescherming van de rechtsstaat, de mediavrijheid en het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa⁽²⁶⁾.

4.5. De EU moet eveneens erkennen dat de steeds meer gangbare praktijk in de Raad om beloofde beloningen achter te houden ondanks tastbare vooruitgang in de regio, politici uit de regio demotiveert om de hervormingsagenda van de EU uit te voeren, waardoor zelfs de meest hervormingsgezinde en op consensus gerichte politieke leiders in de Westelijke Balkan dreigen af te haken.

5. Een kwetsbare sociaal-economische situatie

5.1. Het EESC is ook ingenomen met de goedkeuring van het economisch en investeringsplan⁽²⁷⁾, waarmee wordt beoogd het herstel op lange termijn te bevorderen, de economische groei te stimuleren en steun te verlenen aan de hervormingen die nodig zijn om verder te gaan op de weg naar toetreding tot de EU, onder meer door de Westelijke Balkan dichter bij de interne markt van de EU te brengen. Dat heeft tot doel het onbenutte economische potentieel van de regio en de aanzienlijke mogelijkheden voor meer intraregionale economische samenwerking en handel te benutten.

5.2. Het EESC is ervan overtuigd dat al die stappen van de Commissie zeer positief zijn en een belangrijke impuls aan het beleid zouden moeten geven. In werkelijkheid is de situatie echter nog steeds problematisch (de meest recente mededeling van de Commissie inzake het uitbreidingsbeleid van de EU en haar jaarlijkse landenverslagen geven de aanhoudende problemen goed weer⁽²⁸⁾).

5.3. De COVID-19-pandemie heeft met zekerheid gezorgd voor enorme verstoringen in de vraag naar en het aanbod van goederen en diensten, een daling van de productie, stijgende werkloosheid en toenemende sociale onrust. Niettemin dateren de economische problemen van de regio al van voor de coronacrisis. Sinds de financiële, economische en sociale crisis van 2008 verloopt het proces van economische en sociale convergentie met de EU inzake het bbp per hoofd van de bevolking

⁽²³⁾ Richter, Solveig en Wunsch, Natasha (2020), *Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans*, Journal of European Public Policy 27(1), blz. 41-62.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018).

⁽²⁵⁾ Stratulat et al. (2020), op. cit., blz. 7.

⁽²⁶⁾ Stratulat en Lazarević (2019), op. cit.

⁽²⁷⁾ COM(2020) 641 final (6.10.2020), Een economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan.

⁽²⁸⁾ COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020), Mededeling 2020 inzake het uitbreidingsbeleid van de EU.

zeer traag of is het zelfs helemaal tot stilstand gekomen. Geconfronteerd met het onvermogen om de economische ontwikkeling te versnellen door structurele problemen aan te pakken, zoals het gebrek aan particuliere en overheidsinvesteringen of de snelle vergrijzing van de bevolking, kijken de burgers van de Westelijke Balkan hulpeloos uit naar een toekomst van onophoudelijke ontberingen. De pandemie heeft die sociaal-economische problemen alleen maar verergerd, waardoor er midden in Europa een feitelijke enclave van onderontwikkeling dreigt te ontstaan ⁽²⁹⁾.

5.4. Het EESC benadrukt dat nauwere economische samenwerking en intraregionale handel moeten bijdragen aan het creëren van fatsoenlijke, veilige en hoogwaardige banen en het terugdringen van sociale ongelijkheden, en niet op oneerlijke concurrentie en sociale dumping gebaseerd mogen zijn. In dat verband moet de EU meer financiële en technische steun verlenen aan de regionale economische ruimte en de agenda voor connectiviteit van de Westelijke Balkan, teneinde de liberalisering van de handel en de integratie in de regio aan te moedigen ⁽³⁰⁾, en te voorkomen dat de regio afhankelijk wordt van niet-EU-machten.

5.5. De Westelijke Balkanlanden hebben een groot onbenut economisch potentieel en aanzienlijke mogelijkheden voor meer intraregionale economische samenwerking en handel. Hoewel de groei, de werkgelegenheid en de inkomens de afgelopen jaren enigszins zijn toegenomen, blijven de landen nog steeds achter als het gaat om de hervorming van hun economische structuren en de verbetering van hun concurrentievermogen. Zij hebben nog steeds te kampen met hoge werkloosheid, met name onder jongeren, een aanzienlijke discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, hardnekkige informele economieën, een braindrain, een geringe arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en een geringe mate van innovatie ⁽³¹⁾. Overwogen zou kunnen worden om eventueel de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten toe te passen bij de beoordeling van de vraag of aan de criteria voor toetreding tot de EU is voldaan ⁽³²⁾.

5.6. Het EESC acht het van groot belang dat de kwaliteit en de relevantie van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de regio worden verbeterd en dat de banden tussen werkgevers en onderwijsinstellingen worden aangehaald.

5.7. Het investeringsklimaat blijft grotendeels ongewijzigd; het wordt gekenmerkt door een zwakke rechtsstaat, ontoereikende handhaving van de staatssteunregels, een diepgewortelde grijze economie, slechte toegang tot financiering voor ondernemingen en lage niveaus van regionale integratie en connectiviteit. De staatsinmenging in de economie blijft bestaan. De infrastructuur moet dringend worden gemoderniseerd en de investeringen moeten worden gedaan in het kader van afzonderlijke projectcycli en in overeenstemming zijn met de prioriteiten die zijn overeengekomen met de EU.

5.8. Het EESC wijst er nogmaals op dat de Westelijke Balkan zeer gevoelig is voor de gevolgen van klimaatverandering die schadelijk zijn voor de algemene gezondheid en de economie, en dat er dringend actie moet worden ondernomen om de levenskwaliteit van de burgers aldaar en met name van kinderen en jongeren te verbeteren door een rechtvaardige transitie naar een groener model, met inachtneming van het beginsel dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten ⁽³³⁾. Er zijn talrijke verontrustende tendensen met betrekking tot de klimaatverandering in de Westelijke Balkan, zoals een grote afhankelijkheid van vaste fossiele brandstoffen. Maar er zijn eveneens veel kansen, zoals het potentieel aan hernieuwbare energie en de rijke biodiversiteit. Het is niet alleen belangrijk en noodzakelijk dat de Westelijke Balkanlanden in de Green Deal worden opgenomen omdat klimaatverandering geen nationale of fysieke grenzen kent, maar tevens omdat dit belangrijk is voor het welzijn en de gezondheid van de bevolking en de burgers van de Westelijke Balkan een tastbaar voordeel van het EU-lidmaatschap oplevert ⁽³⁴⁾.

5.9. De EU moet de sleutelsectoren die de drijvende kracht van de economieën van de partners van de Westelijke Balkan zijn, identificeren en daarin investeren, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en de agro-voedingsmiddelensector. De EU moet tevens voorkomen dat de aan de regio gestelde eisen de ontwikkeling van die sectoren belemmeren met maatregelen die momenteel te restrictief zijn voor de Westelijke Balkan. In plaats daarvan moet de lat worden gelegd op basis van de vooruitgang die in die landen wordt geboekt en op zodanige wijze dat groei mogelijk wordt.

⁽²⁹⁾ Bonomi, Matteo en Reljić, Dušan (2017), *The EU and the Western Balkans: so near and yet so far*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Commentary, SWP.

⁽³⁰⁾ Stratulat et al. (2019), op. cit., blz. 113, en advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de groene agenda en de duurzame ontwikkeling van de Westelijke Balkan in het kader van het EU-toetredingsproces (initiatiefadvies) (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 114).

⁽³¹⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over economische en sociale samenhang en Europese integratie van de Westelijke Balkan — Uitdagingen en prioriteiten (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 15).

⁽³²⁾ Idem.

⁽³³⁾ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 114.

⁽³⁴⁾ Idem.

5.10. Het EESC is ingenomen met het financiële pakket van 3,3 miljard EUR dat de EU heeft gemobiliseerd ten behoeve van burgers en ondernemingen in de Westelijke Balkan. Wel moet erop worden toegezien dat dit geld goed wordt besteed en dat de bevolking daadwerkelijk gebaat is bij de investeringen, in overeenstemming met de achterliggende gedachte. Het EESC is van mening dat het herstel van de COVID-19-crisis de economische en sociale samenhang van de regio en een groen beleid moet bevorderen en dat de groene transitie integrerend deel moet uitmaken van een alomvattend en toekomstgericht herstelplan in de Westelijke Balkan.

5.11. Het EESC is van mening dat de actieve deelname van de sociale partners — onder meer door de bevordering van collectieve onderhandelingen — en van andere maatschappelijke organisaties aan de planning en uitvoering van economische, sociale en andere hervormingen aanzienlijk kan bijdragen aan meer economische en sociale convergentie, met name in de nasleep van de COVID-19-pandemie.

5.12. Het verzoek van de Commissie tot meer transparantie bij het gebruik van de middelen en de uitvoering van de hervormingen wordt toegejuicht, maar het is niet duidelijk of de Commissie het maatschappelijk middenveld tot de “belangrijke belanghebbenden” rekent. Het maatschappelijk middenveld komt helaas nauwelijks aan bod in de mededelingen die de Commissie in 2020 heeft uitgebracht over de Westelijke Balkan.

6. Regionale samenwerking

6.1. Het EESC is van mening dat regionale samenwerking een belangrijke factor is om de levensstandaard in de Westelijke Balkan te verbeteren.

6.2. Zowel de topbijeenkomst voor de Westelijke Balkan in Poznań in 2019 als de topontmoeting tussen de EU en de Westelijke Balkan in Zagreb in mei 2020 waren voor de leiders van de regio een gelegenheid om een akkoord te bereiken over een ambitieuze groene en digitale transitie en over de verdere ontwikkeling van connectiviteit in al haar dimensies, met name vervoer, energie, digitaal en interpersoonlijk contact.

6.3. Het EESC is het ermee eens dat de groene agenda, het economisch en investeringsplan, de inspanningen op het gebied van economische herstructurering, investeringen in toerisme en energie en de digitale transitie uitermate belangrijk zijn voor de ontwikkeling en stabiliteit van de regio. Wel wijst het erop dat tevens moet worden gezorgd voor kwaliteitsvolle en fatsoenlijke banen waarbij de werknemers veilig kunnen werken, dat de economische en sociale zekerheid van de werknemers moet worden gewaarborgd en dat de bevolking daarvan de vruchten moet kunnen plukken.

6.4. Het EESC is van mening dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan concurrentievermogen, inclusieve groei, levensstandaard, duurzame ontwikkeling, connectiviteit en de digitale transitie in de Westelijke Balkan. Ondernemingscapaciteit en innovatie zijn ook van essentieel belang voor het herstel van de regio en de lokale economieën. Het EESC beveelt derhalve aan om meer gebruik te maken van de pretoetredingssteun van de EU voor het ondersteunen van startende ondernemingen, het faciliteren van opleidingen in ondernemerschap, het versterken van slimme economische strategieën in de regio, alsmede het investeren in de nodige infrastructuur.

6.5. Op het gebied van het milieubeleid concentreert de EU zich op de geleidelijke uitfasering van fossiele energiebronnen en de vervanging ervan door duurzame energiebronnen. De partners van de Westelijke Balkan, met name Servië, hebben echter Chinese leningen aanvaard voor de bouw van nieuwe thermische centrales die werken op goedkope, inefficiënte steenkool en waarvoor geen milieueffectbeoordelingen worden uitgevoerd⁽³⁵⁾. Als gevolg daarvan strijden Belgrado, Skopje en Sarajevo voortdurend om de titel van meest vervuilde stad ter wereld tijdens de koude wintermaanden, wanneer het energieverbruik toeneemt⁽³⁶⁾. Indien de regio wordt betrokken bij de inspanningen van de EU om een groene transitie vorm te geven, bijvoorbeeld in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa, kan ervan worden uitgegaan dat dergelijke projecten ondenkbaar zijn⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ Matkovic Puljic, Vlatka; Dave Jones; Charles Moore; Lauri Myllyvirta; Rosa Gierens; Igor Kalaba; Ioana Ciuta; Pippa Gallop, en Sonja Risteska (2019), *Chronic coal pollution EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe*, Brussels: Health and Environment Alliance, blz. 18.

⁽³⁶⁾ Zie, bijvoorbeeld, European Western Balkans, *Sarajevo and Belgrade among the most polluted world capitals*, 13 januari 2020; Bateman, Jessica, *The young people fighting the worst smog in Europe*, BBC, 2 juli 2020.

⁽³⁷⁾ Stratulat en Lazarević (2019), op. cit.

6.6. Het EESC is verheugd dat tijdens de top van de Westelijke Balkan in Poznań de verklaring inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs is goedgekeurd, waarin een model voor de automatische erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs en studietijdvakken in het buitenland wordt uiteengezet. Wel is het van mening dat meer inspanningen moeten worden geleverd om de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties te bevorderen, teneinde een meer geïntegreerde arbeidsmarkt te creëren en om jongeren in de regio de broodnodige kansen te bieden.

6.7. Het EESC benadrukt het belang van meer samenwerking en grensoverschrijdend partnerschap tussen de lidstaten van de EU en de partners van de Westelijke Balkan, niet alleen op bestuursniveau, maar ook op regionaal en lokaal niveau alsmede op het niveau van het maatschappelijk middenveld ⁽³⁸⁾.

7. Het maatschappelijk middenveld speelt een sleutelrol in het toetredings- en wetgevingsproces

7.1. Het EESC pleit ervoor dat het maatschappelijk middenveld meer erkenning krijgt in het kader van de herziene methodologie. Hoewel het EESC verheugd is over het feit dat de financiering van maatschappelijke organisaties niet wordt verminderd indien er in een bepaald land onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, stelt het met spijt vast dat het maatschappelijk middenveld in de mededeling ⁽³⁹⁾ onvoldoende wordt erkend, vooral gezien de specifieke politieke, economische en sociale context van de Westelijke Balkan, waar de rol van maatschappelijke organisaties bij democratische hervormingen moet worden versterkt.

7.2. Het EESC is vooral ingenomen met de clusterbenadering in de nieuwe methodologie en benadrukt dat het van cruciaal belang is de maatschappelijke organisaties te betrekken bij alle clusters, maar in het bijzonder bij de fundamentele kwesties, de Groene agenda en duurzame connectiviteit.

7.3. Het maatschappelijk middenveld wordt nog steeds afzonderlijk beoordeeld binnen de politieke criteria als een van de vier pijlers van de democratie. Net als bij eerdere verslagen varieert echter de diepgang van de beoordeling van land tot land en is er geen consistente en systematische verwijzing naar de richtsnoeren voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor het maatschappelijk middenveld in uitbreidingslanden ⁽⁴⁰⁾, ook al is dat een gedetailleerd monitoringinstrument. Bij gebrek aan strategische samenhang, een duidelijk monitoringkader en politiek engagement teneinde het maatschappelijk middenveld in de uitbreidingslanden verder te ondersteunen, slaagt de EU er niet in de politieke steun te verlenen die de maatschappelijke organisaties zo hard nodig hebben, om nog maar te zwijgen van duidelijke richtsnoeren voor de nationale regeringen ⁽⁴¹⁾.

7.4. Het EESC is van mening dat de feitelijke merites van een op merites gebaseerde aanpak niet kunnen worden vastgesteld of als volledig kunnen worden beschouwd zonder een grotere betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties die objectief toezicht houden op de specifieke politieke contexten waarin de afzonderlijke partners uit de regio opereren.

7.5. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie dat de uitvoeringsmechanismen voor de EU-financiering een duidelijke basis moeten bieden om de ruimte van het maatschappelijk middenveld te verdedigen en te reageren op onmiddellijke bedreigingen daarvan. Investerings- en burgerschapsvorming, een gunstiger klimaat, infrastructuur voor het maatschappelijk middenveld en gezamenlijk optreden zullen van cruciaal belang zijn om dat te bereiken. Een van de manieren om doeltreffend te reageren op de inkrimping van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, zou erin bestaan het onlangs ingevoerde prestatiebeginsel toe te passen ter ondersteuning van de activiteiten van het maatschappelijk middenveld. In plaats van eenvoudigweg de toewijzingen voor landen die een democratische terugval vertonen in te trekken, zouden deze middelen kunnen worden herbestemd als steun voor het maatschappelijk middenveld om de achteruitgang van de democratie in het betrokken land tegen te gaan ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Goede voorbeelden van een dergelijke samenwerking zijn onder meer te vinden in de EU-strategie voor de Adriatische en Ionische regio (EUSAIR), de EU-strategie voor het Donaugebied (EUSDR), CIVINET Slo-Cro-SEE, het Balkannetwerk voor plattelandsontwikkeling (BRDN), het Western Balkans 6 Chamber Investment Forum (WB6 CIF) en de regionale vakbondsraad Solidarnost.

⁽³⁹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020), Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan.

⁽⁴⁰⁾ Richtsnoeren voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor het maatschappelijk middenveld in uitbreidingslanden.

⁽⁴¹⁾ BCSDN Background Analysis of the Enlargement Package 2020: Should Civil Society Be Satisfied with Just Being Acknowledged?, oktober 2020.

⁽⁴²⁾ BCSDN Feedback on the Consultation of CSOs in the Preparation of IPA III, 22 april 2020.

7.6. De EU-instellingen kunnen een beroep doen op de middelen van het plaatselijke maatschappelijk middenveld en de hulp inroepen van de EU-delegaties in de regio teneinde de burgers van de Westelijke Balkanlanden te mobiliseren en hen de kans te geven zich aan te sluiten bij de platformen waarop de EU-burgers tijdens de Conferentie over de toekomst van Europa van gedachten zullen wisselen. Het zou een belangrijke investering in het sociale kapitaal van de regio zijn om jongeren en/of gewone burgers uit de Westelijke Balkan de mogelijkheid te bieden EU-brede evenementen voor burgers van de Conferentie over de toekomst van Europa bij te wonen. Zo zou er bij de bevolking van de Westelijke Balkan een grotere bewustwording ontstaan over EU-zaken en de relevantie daarvan voor hun respectieve landen. Tevens zouden daardoor de intermenselijke contacten tussen de EU en de regio worden bevorderd en zouden deze beter geïnformeerde burgers beter in staat zijn hun politieke elites te controleren op kwesties die verband houden met het integratieproces van de EU⁽⁴³⁾.

Brussel, 24 maart 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽⁴³⁾ Stratulat en Lazarević (2020), op.cit., blz. 7.