**Europees Parlement**
2024-2029

*Commissie buitenlandse zaken*

**2025/2020(INI)**

18.2.2025

# ONTWERPVERSLAG

inzake de Commissieverslagen van 2023 en 2024 over Montenegro
(2025/2020(INI))

Commissie buitenlandse zaken

Rapporteur: Marjan Šarec

## INHOUD

**Blz.**

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT ..... 3

TOELICHTING ..... 10

BIJLAGE: ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR INPUT HEEFT ONTVANGEN ..... 12

# ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**inzake de Commissieverslagen van 2023 en 2024 over Montenegro**
**(2025/2020(INI))**

*Het Europees Parlement*,

– gezien de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Montenegro, anderzijds[1], die op 1 mei 2010 van kracht is geworden,

– gezien het verzoek van Montenegro om toetreding tot de Europese Unie van 15 december 2008,

– gezien het advies van de Commissie van 9 november 2010 over het verzoek van Montenegro om toetreding tot de Europese Unie (COM(2010)0670), het besluit van de Europese Raad van 16-17 december 2010 om Montenegro de status van kandidaat-lidstaat te verlenen en het besluit van de Europese Raad van 29 juni 2012 om EU-toetredingsonderhandelingen met Montenegro te openen,

– gezien Verordening (EU) 2021/1529 van het Europees Parlement en de Raad van 15 september 2021 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)[2],

– gezien Verordening (EU) 2024/1449 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot oprichting van de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan[3],

– gezien de conclusies van het voorzitterschap van de bijeenkomst van de Europese Raad in Thessaloniki op 19-20 juni 2003,

– gezien de verklaringen van de top EU-Westelijke Balkan van 13 december 2023 en de top EU-Westelijke Balkan van 18 december 2024, beide gehouden in Brussel,

– gezien het proces van Berlijn, gestart op 28 augustus 2014,

– gezien de mededeling van de Commissie van 6 oktober 2020 getiteld “Een economisch en investeringsplan voor de Westelijke Balkan” (COM(2020)0641),

– gezien de mededeling van de Commissie van 8 november 2023 getiteld Mededeling 2023 inzake het uitbreidingsbeleid van de EU” (COM(2023)0690) en het bijbehorend werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “Montenegro 2023 Report” (Verslag over Montenegro 2023) (SWD(2023)0694),

– gezien de mededeling van de Commissie van 8 november 2023 getiteld “Nieuw groeiplan voor de Westelijke Balkan” (COM(2023)0691),

[1] PB L 108 van 29.4.2010, blz. 3 (ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj).
[2] PB L 330 van 20.9.2021, blz. 1 (ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj).
[3] PB L, 2024/1449, 24.5.2024 (ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj).

– gezien de mededeling van de Commissie van 20 maart 2024 betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties (COM(2024)0146),

– gezien de mededeling van de Commissie van 24 juli 2024 getiteld “2024 Rule of Law Report” (Verslag over de rechtsstaat 2024) (COM(2024)0800), en het bijbehorend werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “2024 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union (Verslag over de rechtsstaat 2024 – Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie). Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro (Landspecifieke hoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Montenegro)” (SWD(2024)0829),

– gezien de mededeling van de Commissie van 30 oktober 2024 getiteld “Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2024” (COM(2024)0690) en het bijbehorend werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld “Montenegro 2024 Report” (Verslag over Montenegro 2024) (SWD(2024)0692),

– gezien de institutionele documenten “The Commission’s overview & country assessments” van 31 mei 2023 en 13 juni 2024, waarin ingegaan wordt op het programma voor economische hervorming van Montenegro, en gezien de gezamenlijke conclusies van de economische en financiële dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkan en Turkije, aangenomen door de Raad op 16 mei 2023, en de gezamenlijke conclusies van de economische en financiële dialoog tussen de EU en de partners van de Westelijke Balkan, Turkije, Georgië, de Republiek Moldavië en Oekraïne, aangenomen door de Raad op 14 mei 2024,

– gezien de intergouvernementele toetredingsconferenties EU-Montenegro van 22 juni 2021, 13 december 2021, 29 januari 2024, 26 juni 2024 en 16 december 2024,

– gezien de elfde zitting van de Stabilisatie- en Associatieraad EU-Montenegro op 14 juli 2022,

– gezien de verklaring en de aanbevelingen die tijdens de 22e bijeenkomst van het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité EU-Montenegro van 31 oktober en 1 november 2024 zijn aangenomen,

– gezien de toetreding van Montenegro tot de NAVO op 5 juni 2017,

– gezien Speciaal verslag 01/2022 van de Europese Rekenkamer van 10 januari 2022 getiteld “EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan: ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen”,

– gezien zijn aanbeveling van 23 november 2022 aan de Raad, de Commissie en de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid betreffende de nieuwe uitbreidingsstrategie van de EU,[4]

– gezien zijn vorige resoluties over Montenegro,

– gezien artikel 55 van het Reglement,

[4] PB C 167 van 11.5.2023, blz. 105.

– gezien het advies van de Commissie buitenlandse zaken (A10-0000/2025),

A. overwegende dat uitbreiding een belangrijk instrument is van het buitenlands beleid van de EU en een strategische geopolitieke investering in vrede, stabiliteit, veiligheid en welvaart;

B. overwegende dat elk land op zijn eigen merites wordt beoordeeld;

C. overwegende dat Montenegro het verst gevorderd is in het toetredingsproces en hiervoor aanzienlijke publieke steun geniet;

***Streven naar toetreding tot de EU***

1. erkent de vastberaden inzet van Montenegro voor toetreding tot de EU en bevestigt zijn volledige steun voor het toekomstige EU-lidmaatschap van het land;

2. is verheugd over de positieve vooruitgang die Montenegro heeft geboekt bij het doorvoeren van EU-gerelateerde hervormingen en maatregelen, geschraagd door een ambitieus tijdschema en collectieve inspanningen van politieke actoren, maatschappelijke organisaties en burgers; prijst Montenegro voor het voldoen aan de tussentijdse ijkpunten voor de hoofdstukken 23 en 24 en voor het behalen van een positief tussentijds ijkpuntbeoordelingsverslag; is ingenomen met de afsluiting van nog eens drie onderhandelingshoofdstukken, waardoor het totaal op zes komt;

3. moedigt alle politieke actoren aan om zich te blijven richten op EU-integratie en de vereiste hervormingen; benadrukt de noodzaak van politieke stabiliteit, inzet en constructieve betrokkenheid over de partijgrenzen heen om verdere hoofdstukken te kunnen afsluiten; beklemtoont dat goedgekeurde hervormingen daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd om echte vooruitgang te garanderen;

4. is verheugd dat Montenegro zich consequent en volledig blijft afstemmen op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, met inbegrip van de beperkende maatregelen van de EU, onder meer die in verband met de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne; moedigt Montenegro aan de handhaving van beperkende maatregelen te versterken en omzeiling ervan te voorkomen;

5. prijst Montenegro voor zijn humanitaire en materiële steun aan Oekraïne; brengt in herinnering dat Montenegro een groot aantal Oekraïense vluchtelingen opvangt;

6. blijft uitermate bezorgd over kwaadaardige buitenlandse inmenging, destabiliseringspogingen, hybride dreigingen en desinformatiecampagnes door actoren uit derde landen, en dringt er bij Montenegro op aan om in samenwerking met de EU en de NAVO tegenmaatregelen te nemen; spoort de EU en de Montenegrijnse autoriteiten aan om de strategische communicatie met de Montenegrijnse burgers over de voordelen van het uitbreidingsproces en het EU-lidmaatschap op te voeren;

7. is ingenomen met de hernieuwde betrokkenheid van het Montenegrijnse parlement bij het Parlementair Stabilisatie- en associatiecomité;

***Democratie en de rechtsstaat***

8. erkent de sleutelrol van het Montenegrijnse parlement bij het toetredingsproces; neemt met bezorgdheid kennis van politieke boycots en blokkades, alsook van opnieuw oplaaiende spanningen en etnische polarisatie; dringt aan op een constructieve dialoog en consensusvorming over het hele politieke spectrum, waarbij de kwaliteit van de wetgeving voorop moet staan; is sterk voorstander van inclusieve en transparante openbare raadplegingen en regelmatig overleg met het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming;

9. verzoekt Montenegro om zijn regelgevingskader voor verkiezingen volledig in overeenstemming te brengen met de EU-normen, en om de aanbevelingen van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa op te volgen[5]; dringt er bij Montenegro op aan de transparantie van en het toezicht op de uitgaven van politieke partijen te vergroten en misbruik van overheidsmiddelen te voorkomen, in overeenstemming met de EU-normen;

10. verzoekt de Montenegrijnse autoriteiten één landelijke dag voor gemeenteraadsverkiezingen in te stellen om de efficiëntie van het bestuur te vergroten, de politieke spanningen te verminderen en de stabiliteit en doeltreffendheid van gemeentelijke en overheidsinstellingen te versterken;

11. benadrukt het belang van een professioneel, op verdiensten gebaseerd en transparant ambtenarenapparaat; verzoekt Montenegro de relevante wetgeving te wijzigen en toe te passen;

12. is ingenomen met de opname van Montenegro in het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2024;

13. is verheugd over de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van belangrijke justitiële hervormingen, de vaststelling van een nieuw strategisch kader en de voltooiing van reeds lang lopende gerechtelijke benoemingen;

14. dringt er bij Montenegro op aan zijn rechtskader, met inbegrip van de grondwet, verder af te stemmen op de EU-wetgeving en -normen inzake de onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit van de rechterlijke macht, hangende internationale aanbevelingen op te volgen en criteria vast te stellen voor de pensionering van rechters en openbare aanklagers in overeenstemming met de Europese normen;

15. neemt kennis van de stappen die zijn gezet in de strijd tegen corruptie, met inbegrip van nieuwe wetten en bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders; spoort Montenegro aan zich verder te voegen naar het EU-acquis en de EU-normen, en gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie, de Commissie van Venetië en de Greco;

16. neemt nota van de werkzaamheden van het agentschap voor corruptiepreventie en dringt erop aan dat het voldoende financiële middelen ter beschikking gesteld krijgt; roept op tot een sterker kader voor corruptiepreventie;

[5] https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/542637.

17. dringt er bij Montenegro op aan zijn wapenwetgeving in overeenstemming te brengen met het EU-recht en de internationale normen; is ontzet over de tragische massale schietpartij in Cetinje en betuigt zijn medeleven met de families van de slachtoffers;

18. verzoekt Montenegro zijn visumbeleid volledig af te stemmen op dat van de EU, met name wat betreft landen die veiligheidsrisico's inhouden;

***Fundamentele vrijheden en mensenrechten***

19. betreurt het dat de meest kwetsbare groepen in de samenleving nog steeds worden gediscrimineerd; verzoekt Montenegro een nieuwe antidiscriminatiewet aan te nemen om ervoor te zorgen dat kwetsbare groepen betere toegang krijgen tot rechten; benadrukt dat de eerbiediging van de rechten van nationale minderheden integraal deel uitmaakt van het EU-acquis;

20. spreekt zijn afkeuring uit over alle haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven; is ingenomen met de strafbaarstelling van racisme en haatzaaiende uitlatingen;

21. roept de Montenegrijnse autoriteiten ertoe op de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken, de deelname van vrouwen aan de besluitvorming te verbeteren en genderstereotypen te bestrijden; is ernstig bezorgd over de hoge percentages gendergerelateerd geweld;

22. is ingenomen met de nieuwe mediawetten van Montenegro en zijn strategie voor het mediabeleid; dringt aan op een nultolerantiebeleid met betrekking tot druk op of intimidatie van journalisten, ook door publieke figuren; beklemtoont de noodzaak van een doeltreffende follow-up van eerdere gevallen;

23. betreurt de heersende sterke polarisatie in de media en de kwetsbaarheid van de media voor politieke en buitenlandse beïnvloeding; verzoekt de Montenegrijnse autoriteiten de redactionele, institutionele en financiële onafhankelijkheid van de publieke omroep te waarborgen; roept alle media-entiteiten ertoe op te voldoen aan de wettelijke vereisten inzake transparantie van overheidsfinanciering;

24. is ingenomen met de bekendmaking van de resultaten van de in 2023 uitgevoerde volkstelling; moedigt belanghebbenden aan deze op niet-discriminerende wijze te gebruiken;

25. roept de raad voor samenwerking tussen de regering en ngo's ertoe op de werkzaamheden te hervatten;

***Verzoening en goede nabuurschapsbetrekkingen***

26. herinnert eraan dat goede nabuurschapsbetrekkingen en regionale samenwerking essentiële elementen van het uitbreidingsproces zijn; prijst de actieve betrokkenheid van Montenegro bij regionale samenwerkingsinitiatieven;

27. betreurt dat hoofdstuk 31 in december 2024 niet kon worden afgesloten; verzoekt alle betrokken partijen oplossingen te vinden voor openstaande bilaterale kwesties en prioriteit te geven aan de toekomstige belangen van de burgers in de Westelijke Balkan;

herinnert eraan dat het gebruik van onopgeloste bilaterale en regionale geschillen om de toetredingsprocessen van kandidaat-lidstaten te blokkeren, moet worden vermeden;

28. moedigt Montenegro aan een proactieve benadering toe te passen bij de behandeling van oorlogsmisdaden en te zorgen voor toegang tot de rechter en schadeloosstelling voor slachtoffers;

***Sociaal-economische hervormingen***

29. is ingenomen met de opname van Montenegro in SEPA-betalingsregelingen, wat de kosten voor burgers en bedrijven verlaagt;

30. is verheugd over het groeiplan voor de Westelijke Balkan en over de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan; is verheugd dat Montenegro een hervormingsagenda heeft aangenomen en moedigt de volledige uitvoering ervan aan; benadrukt het belang van inclusieve raadplegingen van belanghebbenden bij de ontwerp-, uitvoerings-, monitoring- en evaluatiefasen;

31. moedigt Montenegro aan optimaal gebruik te maken van alle EU-financiering en zijn wetgeving inzake fraudepreventie verder af te stemmen op die van de EU; herinnert aan de conditionaliteit van EU-financiering;

32. is ingenomen met de economische groei van Montenegro; dringt aan op meer inspanningen om het begrotingstekort en de overheidsschuld terug te dringen en om vrijstellingen van indirecte belastingen die niet in overeenstemming zijn met het EU-acquis, verder af te schaffen;

33. moedigt de Montenegrijnse autoriteiten aan de digitale transformatie te stimuleren en een empirisch onderbouwd arbeidsmarktbeleid te voeren;

34. roept op tot meer transparantie bij overheidsopdrachten, met name bij procedures via intergouvernementele overeenkomsten, en tot volledige naleving van de EU-regels en -beginselen;

***Energie, milieu en connectiviteit***

35. dringt er bij Montenegro op aan de groene transitie te bevorderen, zijn institutionele en regelgevingskader te verbeteren en de veerkracht op energiegebied te vergroten door het nationale energie- en klimaatplan aan te nemen en uit te voeren, energie-efficiëntiewetten goed te keuren en verder te integreren met de energiemarkten van de EU;

36. pleit voor de vaststelling van sectorale strategieën voor afvalbeheer, lucht- en waterkwaliteit, natuurbescherming en klimaatverandering, waarbij wordt gezorgd voor een strategische planning voor investeringen;

°

° °

37. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, de regeringen en parlementen van de lidstaten, en de president, de regering en het parlement van Montenegro.

## TOELICHTING

Montenegro is een natie met een rijke, zij het soms turbulente, geschiedenis. Hoewel het niet mijn taak of onze collectieve plicht is om stil te staan bij het verleden, blijft de huidige politieke en sociale realiteit van het land er in hoge mate door gevormd. Ondanks het feit dat het niet nodig is om gebeurtenissen uit het verleden op te rakelen, moeten we ze wel steeds in het achterhoofd houden. Door mijn ontmoetingen met een verscheidenheid aan politieke figuren – van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en burgemeesters tot de president van de republiek – heb ik waardevolle inzichten verworven die mijn begrip hebben verbreed en een aantal van mijn eerdere bevindingen hebben bevestigd.

Montenegro bevindt zich in een bekend politiek scenario: één partij regeerde drie decennia lang en speelde een cruciale rol bij het veiligstellen van de onafhankelijkheid van het land en de toetreding tot de NAVO. Dit langdurige bestuur heeft echter ook een groot aantal onopgeloste problemen achtergelaten, waarvan vele niet zijn aangepakt of die in sommige gevallen actief in de hand zijn gewerkt door dat bestuur. De huidige regeringscoalitie is zeer divers en vereist een aanzienlijke coördinatie en bijgevolg de aanvaarding van verschillende compromissen. Het zou derhalve onjuist zijn te beweren dat er in Montenegro geen functionerende democratie is. Bovendien vertoont het medialandschap van het land een pluraliteitsniveau dat veel groter is dan wat elders in de regio wordt waargenomen.

In 2024 heeft de regerende coalitie, in een constructieve samenwerking met de parlementaire oppositie, aanzienlijke vooruitgang geboekt door wetgeving aan te nemen die essentieel is voor het afsluiten van belangrijke onderhandelingshoofdstukken. Montenegro heeft drie van de vier verwachte hoofdstukken met succes afgerond – een prestatie die niet mag worden onderschat. Het resterende hoofdstuk is tijdelijk vastgelopen door bezwaren van Kroatië, maar ligt nog steeds op tafel.

Eerder heb ik gewezen op het belang van de geschiedenis, dat bijzonder relevant is voor dit onopgeloste hoofdstuk aangezien het diepgeworteld is in de historische context van beide buurlanden. Hoewel ik deze tijdelijke impasse als een betreurenswaardige struikelblok beschouw, heb ik er vertrouwen in dat er uiteindelijk een oplossing zal worden gevonden in overeenstemming met de Europese waarden – het fundament zelf van de Europese Unie en haar “raison d’être”.

De regerende coalitie heeft opnieuw toegezegd de nodige wetswijzigingen te zullen doorvoeren om de afstemming van Montenegro op de Europese Unie te bevorderen en zo de afronding van het onderhandelingsproces te vergemakkelijken. Uit opinieonderzoek blijkt telkens weer dat de Montenegrijnse burgers grote voorstander zijn van toetreding tot de EU. Deze brede goedkeuring vormt een extra stimulans voor de autoriteiten om door te gaan met de uitvoering van de hervormingen en wetgevende maatregelen die nodig zijn voor dit proces.

Wil de staat effectief functioneren, dan moet het lokale bestuur efficiënt werken. De huidige kieswetgeving, die het mogelijk maakt gemeenteraadsverkiezingen op verschillende data te houden in plaats van op één nationale verkiezingsdag, is een belemmering hiervoor. Deze inconsistentie leidt tot politieke spanningen die, gezien de omvang en de bevolking van het land, bredere gevolgen hebben op nationaal niveau. Bovendien ondermijnt het de operationele doeltreffendheid van zowel het gemeentelijk als het staatsbestuur. De kieswetgeving moet worden gewijzigd om deze inconsistenties recht te zetten en andere onopgeloste kwesties in verband met het verkiezingsproces aan te pakken.

Het is van cruciaal belang de rechterlijke macht te hervormen, zodat die stevig verankerd wordt als onafhankelijke tak van de macht, vooral omdat een van de grootste uitdagingen van Montenegro de bestrijding van misdaad en corruptie is. Het zou echter oneerlijk zijn om te beweren dat deze problematiek alleen in Montenegro speelt, aangezien geen enkel land immuun is voor dergelijke problemen. Er zijn echter verschillen in de manier waarop landen deze kwesties aanpakken en verhelpen. In gesprekken met de autoriteiten merkte ik dat men zich in hoge mate bewust is van deze problematiek, wat een positief en bemoedigend teken is.

Mijn algemene inschatting is dat er voldoende politieke wil is om door te gaan op de Europese weg. Het is echter absoluut noodzakelijk ervoor te zorgen dat de dagelijkse schommelingen binnen de politiek – die naar mijn mening voortkomen uit het grote aantal politieke partijen die elk hun eigen positie proberen veilig te stellen – geen belemmering vormen voor het aannemen van essentiële wetgeving die nodig is om het onderhandelingsproces af te ronden. De wetgeving moet zo doeltreffend mogelijk zijn en mag niet vervallen in loze woorden.

Bovenal dient Montenegro kracht te putten uit zijn rijke en trotse geschiedenis en zich bewust te zijn van de aanzienlijke vooruitgang die het heeft geboekt. Als de onafhankelijke en soevereine staat die het is, moet het verder evolueren zonder gebukt te gaan onder enig onnodig calimerocomplex. Het heeft alle kansen om tot de EU toe te treden binnen het huidige mandaat van de Europese instellingen.

## BIJLAGE: ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR INPUT HEEFT ONTVANGEN

### ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR INPUT HEEFT ONTVANGEN

De rapporteur verklaart onder zijn exclusieve verantwoordelijkheid geen input te hebben ontvangen van een entiteit of persoon die overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement in deze bijlage moet worden vermeld.