

Het ‘Europees perspectief’ van een niet erkend land

Het toenaderingsbeleid van de EU in Kosovo

Scriptie MA IBEM

Student: Karlijn Bink

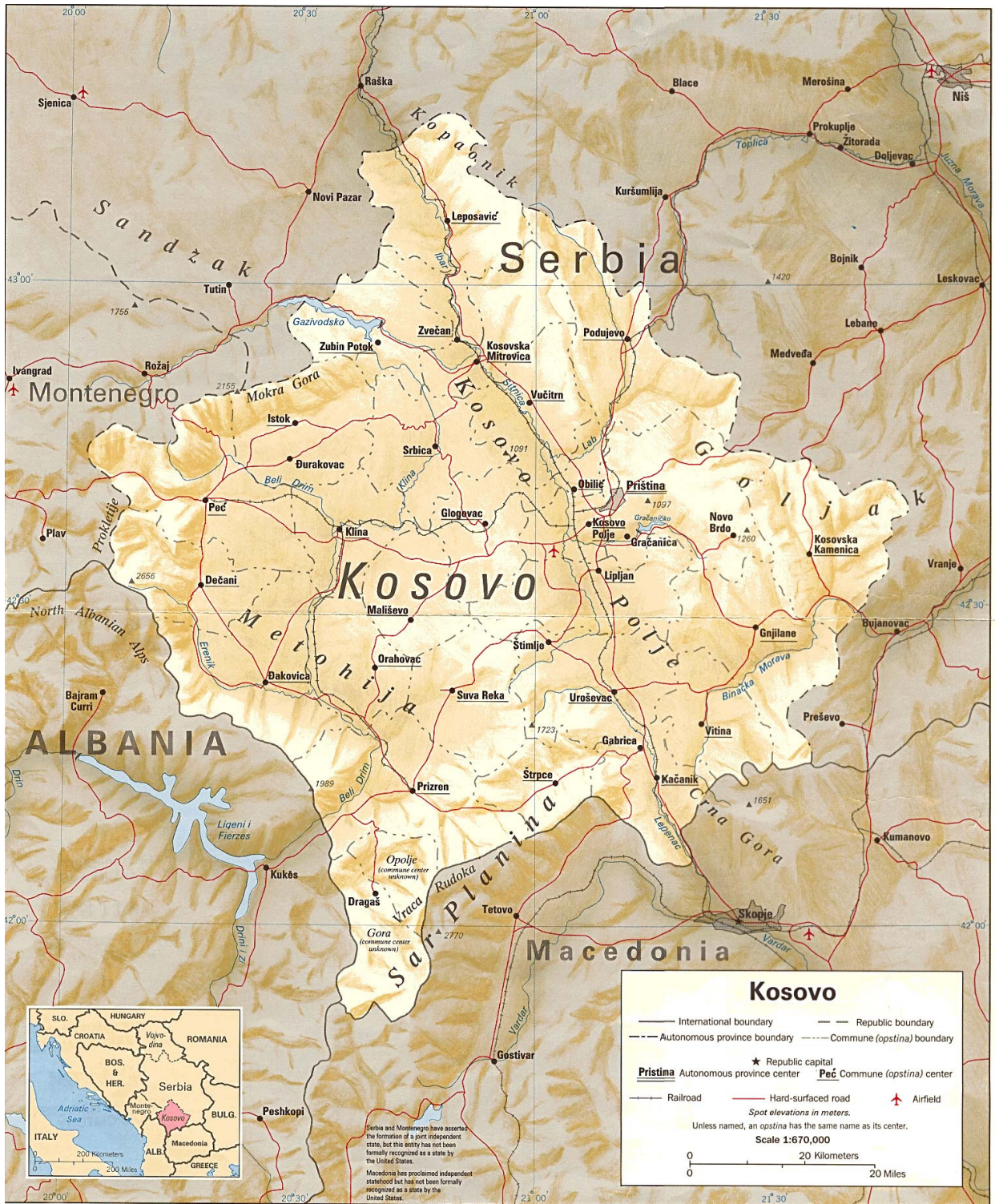
Scriptiebegeleider: Dr. M.M.L. Segers

Aantal woorden: 20.979

Maart 2013

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	3
1. Inleiding	4
2. Kosovo en de EU; een voorgeschiedenis	16
3. Van representatie tot planningsmissie: 2002 – 2005	24
4. Van planningsmissie tot onafhankelijkheid: 2006 – 2008	36
5. Van onafhankelijkheid tot visaliberalisatie: 2008 – 2011	46
6. Conclusie	59
7. Literatuurlijst	64



802190 (R00940) 7-93

Lijst van afkortingen

EAR: Europees Agentschap voor Reconstructie
ECLO: Liaison kantoor van de Commissie
EU : Europese Unie
EULEX: Rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo
EUPT: Planningsteam van de Europese Unie
EUSR: Speciale representant van de Europese Unie
EVDB: Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
FRJ: Federale Republiek van Joegoslavië
ICO: International Civilian Office
ICR: International Civilian Representative
IPA: Instrument voor pretoetreding
KFOR: Kosovo Force (NAVO)
KSIP: Kosovo Standaarden Implementatie Plan
NAVO : Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE : Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PIZB : Provisionele Instituties voor Zelfbestuur
SAP: Stabilisatie en Associatieproces
STM: SAP Tracking Mechanism
UÇK: Kosovaars bevrijdingsleger
UNHCR: Hoge commissaris voor vluchtelingen van de Verenigde Naties
UNMIK: United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNSR: Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
VN: Verenigde Naties

1. Inleiding

De jaren negentig van de twintigste eeuw stonden in de Balkanregio in het teken van oorlogen. Als gevolg daarvan viel Joegoslavië uiteen in verschillende onafhankelijke staten. De laatste in deze reeks oorlogen was die in Kosovo van 1998 tot 1999. De oorlog tussen Servië, dat het gebied als een afvallige provincie beschouwde, en Albanese vrijheidsstrijders werd na 78 dagen van NAVO-bombardementen op Servische doelen beëindigd. Op 10 juni 1999 kwam het gebied onder internationaal toezicht te staan. De Veiligheidsraad van de VN nam resolutie 1244 aan, welke zorgde voor de oprichting van de interim-bestuursmissie van de Verenigde Naties in Kosovo (UNMIK). Deze missie had het mandaat het civiele bestuur van het gebied uit te voeren en democratische instituties op te zetten die nodig waren voor toekomstig zelfbestuur.¹

De Balkanregio werd hierna door de EU aangewezen als een van de belangrijkste regio's voor de veiligheid en stabiliteit van Europa. In de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 wordt gesproken over de noodzaak van een zone van goed bestuurde landen aan de rand van de Europese Unie. "The importance of this is best illustrated in the Balkans [...] The credibility of our foreign policy depends on the consolidation of our achievements there. The European perspective offers both a strategic objective and an incentive for reform."² Dit 'Europees perspectief' houdt in dat alle landen in de Balkanregio integratie binnen de Europese Unie in het vooruitzicht krijgen, naarmate vergaande politieke en economische hervormingen worden doorgevoerd die zorgen voor een stabiele regio, gericht op een vrije markteconomie.

In mei 1999 schreef de Commissie in een bericht aan de Raad van de Europese Unie en het Europese Parlement dat, deels door de ontwikkelingen in Kosovo, en ondanks steun van de internationale gemeenschap en de EU in het bijzonder, de regio nog weinig politieke en economische vooruitgang had geboekt. De Europese Unie moest volgens de Commissie een belangrijke actieve rol spelen in de regio. Hierbij werd de oude 'regionale aanpak'³ omgevormd tot het Stabilisatie en Associatieproces (SAP).⁴ De doelen van dit proces werden als volgt geformuleerd: "de regio als geheel dichterbij het vooruitzicht van volledige

¹ Iain King en Whit Mason, *Peace at any price, how the world failed Kosovo* (London 2006) 49.

² European Union, "A secure Europe in a better world. European security strategy", (Brussel 2003) 8.

³ De 'regionale aanpak' was het raamwerk dat na het Dayton-akkoord door de EU was opgesteld en had als doel de economische activiteit van de Balkanregio een nieuwe impuls te geven en vooruitgang te boeken op het gebied van staatsrecht en democratie. Door de oorlog in Kosovo kwam het besef dat dit beleid verder ontwikkeld moest worden.

⁴ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania* (Brussel 1999) 1.

integratie binnen EU-structuren brengen; regionale politieke samenwerking en dialoog bevorderen; een regionale vrijhandelszone bewerkstelligen; een nauwe samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, in het bijzonder het bestrijden van georganiseerde misdaad opzetten; en een basis leggen voor economische, sociale, civiele, culturele, educatieve, technologische, energie-, en milieu samenwerking doormiddel van op vereniging georiënteerde projecten.”⁵

Kosovo is een specifieke casus in dit proces. Vanaf het einde van de oorlog in het gebied in 1998 en 1999 had het land een betwiste status. Officieel bestuurdde de internationale gemeenschap het gebied, onder leiding van UNMIK. Servië zag het echter als nationale provincie, en zag zichzelf als de soevereine macht. De Albanese meerderheid van de inwoners van Kosovo vond dat zij rechtmatige leider van het gebied was.

Voor de EU bemoeilijkte deze betwiste status de opname van Kosovo binnen SAP, omdat het niet als land kon worden gezien. De landen die volgens het proces bij Zuid-Oost Europa hoorden waren Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en de Federale Republiek Joegoslavië, waartoe het huidige Servië, Montenegro en Kosovo behoren. Pas in 2003 nam er een representant namens Kosovo, op dat moment het hoofd van UNMIK, deel aan de vergaderingen over SAP.

De statuskwestie leidde opnieuw tot problemen toen Kosovo in februari 2008 haar onafhankelijkheid uitriep. Vijf van de zevenentwintig EU-lidstaten, Spanje, Griekenland, Cyprus, Slowakije en Roemenië, erkennen deze onafhankelijkheid niet. Hierdoor kan de EU Kosovo ook niet erkennen. Ondanks dat de EU Kosovo niet als onafhankelijke staat erkent, investeert zij veel in Kosovo en in haar ‘Europees perspectief’.

De EU was al vanaf het einde van de oorlog de grootste donor in Kosovo en heeft na de oorlog twee nieuwe instituties in Kosovo ingesteld. Het eerste was het Europese Agentschap voor Reconstructie, de EAR, en het tweede de vierde pijler binnen UNMIK. Deze pijler was gericht op economische heropbouw, de eerste drie op civiel bestuur, opbouw van instituties en humanitaire zaken. ⁶ Beide instituten werden door de Commissie gefinancierd. Vanaf 2004 was ook de Commissie via haar Liaison kantoor in Pristina fysiek aanwezig in Kosovo. In juli 2008 liep het mandaat van EAR af en kwam de verantwoordelijkheid voor alle EU-projecten in Kosovo bij de Commissie te liggen. Daarnaast kreeg het bestuur van Kosovo de

⁵ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe* (Brussel 1999) 4.

⁶ Iain King en Whit Mason, *Peace at any price, how the world failed Kosovo* (London 2006) 87-88.

mogelijkheid financiële steun bij de Commissie aan te vragen voor projecten via IPA, het Instrument voor Pretoetreding.⁷

Vanaf 2005 werd er gewerkt aan de planning van een EU-missie die UNMIK als internationale missie zou moeten vervangen in Kosovo. Dit resulteerde in 2008 in de oprichting van EULEX, de rechtsstaatmissie van de EU, die (met ongeveer 1650 internationale en 1170 nationale stafleden in 2010) de grootste civiele missie is binnen het gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU.⁸

Ook is er sinds 2008 een Speciale representant van de EU (EUSR) in Kosovo aanwezig om de verschillende onderdelen van de EU in Kosovo te coördineren en het lokale bestuur te adviseren en steunen in het politieke proces.⁹ Deze representant rapporteert aan de Raad via de Hoge representant van de Europese Unie in buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

Uit voorgaande blijkt dat namens de EU vele organisaties en instituties betrokken zijn bij Kosovo. Wanneer het in dit onderzoek gaat over de Europese Unie in Kosovo worden de volgende organisaties en instituties bedoeld: De Commissie; EULEX; de EUSR; en afzonderlijke lidstaten die vertegenwoordigers in Kosovo gestationeerd hebben. Daarnaast hebben zowel de Raad van de Europese Unie als de Europese Raad invloed op het Europese beleid aangaande Kosovo.¹⁰

Deze grootschalige aanwezigheid van de EU in Kosovo is er om vrede en stabiliteit in het land en de regio te stimuleren, zoals uit het volgende citaat uit de EU-factsheet *committed to Kosovo's European future* blijkt: "The EU is in Kosovo to promote peace and stability and to support the Kosovo authorities as they undertake necessary reforms. All 27 EU Member States reconfirmed their continued support to the European perspective of the region when their Heads of State and Government met in December 2008".¹¹

Kosovo is binnen het Europese beleid van toenadering tot de Balkanregio bij uitstek een interessante casus. De EU investeert op verschillende manieren in het 'Europees perspectief' van het land, maar door de statuskwesitie van Kosovo lijkt een Europese toekomst mijlenver weg. Deze investering is dus zowel vanuit Europees als Kosovaars oogpunt opmerkelijk. Het

⁷ Wolfgang Koeth, "State Building without a State: The EU's dilemma in defining its relations with Kosovo" *European Foreign Affairs Review* 15 (2010) 237, 239.

⁸ European Union, "EU-Factsheet, Committed to Kosovo's European future", op: www.euinkosovo.eu. Laatst gewijzigd op: 26-10-2010, laatst bekeken op 19-04-2012.

⁹ European Union, "EU-Factsheet, Committed to Kosovo's European future", op: www.euinkosovo.eu. Laatst gewijzigd op: 26-10-2010, laatst bekeken op 19-04-2012.

¹⁰ Als er in dit onderzoek gesproken wordt over de Raad, wordt hiermee de Raad van de Europese Unie bedoeld. De Europese Raad, ofwel de instelling die bestaat uit alle regeringsleiders van de lidstaten, de voorzitter van de Commissie en de vertegenwoordiger van buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid van de EU, zal altijd als zodanig worden benoemd om verwarring tussen de twee instellingen te voorkomen.

¹¹ European Union, "EU-Factsheet, Committed to Kosovo's European future"

is bijzonder dat de EU op grote schaal manschappen, financiële steun en andere politieke middelen inzet om politieke en economische hervormingen in Kosovo te bewerkstelligen, terwijl 5 lidstaten de onafhankelijkheid van het land niet erkennen. Waarom houdt de EU aan Kosovo een potentiële kandidaat-status voor, terwijl Kosovaren niet erkend worden als inwoners van een soevereine staat Kosovo?

Wetenschappelijk debat

De discrepantie tussen Europese investeringen en toenadering enerzijds en niet-erkenning anderzijds is één van de belangrijkste onderwerpen van het wetenschappelijk debat over de Europese Unie in Kosovo. In dit debat wordt voornamelijk ingegaan op de moeilijkheden en obstakels die de EU en in het bijzonder de EULEX-missie in Kosovo kent.

Allereerst is er het statusprobleem van Kosovo. De vijf lidstaten die de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen, Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje, hebben in eigen land te kampen met actieve minderheidsgroepen. Deze groeperingen zouden een erkenning van de staat Kosovo door hun regering kunnen zien als een aanmoediging voor het uitroepen van hun onafhankelijkheid, zo schrijft bijvoorbeeld Marianne Ducasse-Rogier.¹² Dat deze lidstaten Kosovo niet erkennen, tast volgens haar de geloofwaardigheid van de EU in Kosovo aan. Het land wordt wel gesteund en er worden vanuit de EU veel veranderingen van Kosovo geëist, maar het land wordt niet erkend. Dit onderschrijft Alistair J.K. Shepherd in het artikel 'A milestone in the history of the EU'. Naar aanleiding van de aard van de EU-missie als status-neutraal kwamen er protesten in Pristina. Volgens Shepherd lieten deze demonstraties in Pristina zien dat de geloofwaardigheid van de EU in Kosovo schade heeft opgelopen.¹³

Maar daar is niet iedereen het mee eens. Volgens Elizabeth Pond is het vooruitzicht van integratie binnen de EU een grote drijfveer geweest voor de Kosovaren om EULEX in het land te accepteren.¹⁴ Buiten de statuskwestie zijn er ook vraagtekens te plaatsen bij het motief van de Europese Unie om zich met de toekomst van Kosovo te bemoeien. Waarom ziet de Europese Unie zichzelf als de aangewezen partij om veranderingen in het land te bewerkstelligen?

¹² Marianne Ducasse-Rogier, "Kosovo: what the EU should not be expected to do", *Security and Human Rights* no.1 (Leiden 2011) 31.

¹³ Alistair J.K. Shepherd, "A milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role", *International Affairs* 85:3 (Oxford 2009) 528.

¹⁴ Elizabeth Pond, "The EU's test in Kosovo", *The Washington Quarterly* 31:4 (Cambridge MA 2008) 104-105.

Ducasse-Rogier zet haar vraagtekens bij de aanname dat de EU door de geografische ligging en gemeenschappelijke belangen de beste actor is om veranderingen in Kosovo en de regio te bewerkstelligen. Ze bestrijdt dit op verschillende manieren. In het begin van de jaren negentig werd er vergelijkbaar gehandeld in het geval van Bosnië-Herzegovina en Kroatië, toen deze landen werden geteisterd door oorlog. Dit heeft volgens Ducasse-Rogier geresulteerd in: “negotiation and (human) disaster”.¹⁵ Daarnaast heeft de EU het moeilijk met het bepalen van een algemene, coherente buitenlandse politiek. Volgens Ducasse-Rogier is er een groot risico dat het zoeken naar een gemeenschappelijk beleid met goedkeuring van alle lidstaten tot gevolg kan hebben dat de EU wordt belemmerd in het voorstellen van pijnlijke en moeilijke hervormingen. Ten slotte is de EU niet consequent geweest in haar beleid ten opzichte van de Balkan, wat de geloofwaardigheid van de EU heeft aangetast.¹⁶

De vergelijking met de jaren negentig gaat niet volledig op. Ten eerste zijn de instrumenten die de EU in handen heeft in vergelijking met de jaren negentig sterk toegenomen, juist doordat destijds bleek dat de EU niet voldoende in staat was vrede en stabiliteit in de regio te bewerkstelligen. Voorbeelden van die instrumenten zijn SAP en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Echter, de kritiek dat gemeenschappelijk beleid door alle lidstaten goedkeuring vereist en de EU daardoor belemmerd kan worden, is daarmee niet weersproken. Het gemeenschappelijk belang heeft echter wel geresulteerd in steun aan EULEX. Christopher S. Chivvis schrijft dat de lidstaten van de EU de EULEX-missie hebben gesteund, omdat zij zelf baat hebben bij een betere rechtsstaat in Kosovo en de regio. Een belangrijke reden is dat Kosovo wordt gezien als een broeinest voor internationale criminele netwerken en een centrum voor mensenhandel van de voormalige Sovjet-Unie naar West-Europa.¹⁷

Ducasse-Rogier heeft kritiek op de aanname van Pond dat het ‘Europees perspectief’ de beste manier is om hervormingen in de Balkan te stimuleren. Het uitzicht op integratie binnen de EU voor Kosovo ligt erg ver weg, naast dat het land nog lang niet aan de eisen tot toetreding voldoet.¹⁸ Door de genoemde statusproblematiek en door de financiële situatie van de lidstaten heeft uitbreiding van de EU geen prioriteit. Het is ook erg onoverzichtelijk en

¹⁵ Marianne Ducasse-Rogier, “Kosovo: what the EU should not be expected to do”, Security and Human Rights no.1 (Leiden 2011) 31.

¹⁶ Marianne Ducasse-Rogier, “Kosovo: what the EU should not be expected to do”, Security and Human Rights no.1 (Leiden 2011) 31-32.

¹⁷ Christopher S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management* (Santa Monica 2010) 32.

¹⁸ De eisen van toetreding tot de Europese Unie zijn bepaald tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 en aangevuld tijdens de Europese Raad van Madrid in 1995.

verwarrend dat Europese integratie zowel het einddoel als een middel van de hervormingen is en dat de EU zowel de functie van beoordelaar als uitvoerder heeft.¹⁹

Hier komt bij dat de manier waarop de Europese Unie in Kosovo aanwezig is voor verwarring zorgt, schrijft Wolfgang Koeth in zijn artikel: *State Building without a state: The EU's dilemma in defining its relations with Kosovo*.²⁰ De EUSR in Kosovo, Pieter Feith, had na de onafhankelijkheidsverklaring bij zijn aanstelling een dubbele pet als International Civilian Representative (ICR). In deze functie leidde hij het International Civilian Office (ICO). Deze organisatie moest het bestuur van Kosovo begeleiden bij het regeren van het land. Hij werd gekozen door een coalitie van landen die de onafhankelijkheid van Kosovo erkenden. Pieter Feith als ICR erkende de onafhankelijkheid van Kosovo wel, Pieter Feith als EUSR niet.²¹

Koeth ziet daarnaast een discrepantie in de financiering van de EULEX rechtsstaatmissie. Het belangrijkste aspect van deze missie is de bevordering van de rechtsstaat in Kosovo, een doel dat normaliter door financiële steun via IPA wordt gegeven. De IPA-aanvragen worden door de Commissie behandeld. EULEX valt echter onder de EVDB, dat onder de Raad valt.²² Er is dus een overlap in het takenpakket van de Commissie en de Raad. Hylke Dijkstra zegt echter dat de Commissie door IPA grote invloed heeft op de EULEX-missie, omdat het succes van EULEX mede afhankelijk is van de IPA-projecten die de rechtstaat bevorderen. De missie heeft zelf geen geld om dit soort projecten te steunen.²³ Dat het takenpakket van Raad en Commissie overlapt is volgens Dijkstra dus meer zegen dan vloek.

Er wordt in de literatuur niet eenduidig over de invloed van organisaties en instituties van de EU gesproken. Wat opvalt in het debat is dat het vaak gaat over de gehele EU als actor in Kosovo. Echter, de problematiek die wordt besproken gaat veelal over EULEX. Hierdoor lijkt het alsof de rol en invloed van de Commissie in Kosovo niet groot is. Koeth bespreekt dit in de paragraaf: *The European Commission, a toothless paymaster?*.²⁴ Hij suggereert dat de Commissie moeilijkheden heeft om in Kosovo duidelijk te maken wat ze kan betekenen voor de Kosovaren. Zo werd het Europees Agentschap voor Reconstructie (EAR) bejubeld, maar was het voor de Kosovaren niet duidelijk dat het door de Commissie werd gefinancierd.

¹⁹ Marianne Ducasse-Rogier, "Kosovo: what the EU should not be expected to do", *Security and Human Rights* no.1 (2011) 32-33.

²⁰ Wolfgang Koeth, "State Building without a State: The EU's dilemma in defining its relations with Kosovo" *European Foreign Affairs Review* 15 (2010) 235-237.

²¹ Koeth, "State Building without a State", *European Foreign Affairs Review* 15 (2010) 236.

²² Idem, 237.

²³ Hylke Dijkstra, *The role of the Council Secretariat and the Commission of the European Communities in EU foreign policy* (Maastricht 2011) 246, 250.

²⁴ Hylke Dijkstra, *The role of the Council Secretariat and the Commission of the European Communities in EU foreign policy* (Maastricht 2011) 239.

Hierdoor was de politieke invloed van de Commissie ook niet groot. Ook schrijft Koeth dat de Commissie, ondanks haar officiële status-neutrale positie, de weg naar Europa voor Kosovo wilde vrijmaken, duidelijker dan de Raad dat heeft gedaan. Zo heeft ze een haalbaarheidsstudie gedaan naar de mogelijkheden voor Kosovo om aan de voorwaarden voor lidmaatschap van de EU te voldoen. Door deze studie niet officieel te maken, maar het een Commissiedocument te houden, en niet de goedkeuring van de Raad te vragen, bleef de status-neutrale positie van de Commissie gewaarborgd.²⁵ Normaliter wordt zo'n haalbaarheidsstudie alleen door de Commissie uitgevoerd als er een duidelijk toekomstperspectief voor een land binnen de EU is.

Daarnaast heeft de Commissie de overheid van Kosovo geholpen met de ontwikkeling van paspoorten voor haar burgers. Een visaliberalisatie proces werd echter bemoeilijkt omdat de Raad dat plan zou moeten goedkeuren, maar is op dit moment wel in volle gang.

Het lijkt er dus op dat de Commissie zich anders tot Kosovo verhoudt dan de Raad van de Europese Unie. In de literatuur gaat het echter meestal over de Raad ook als er wordt gesproken over de Europese Unie als geheel. Om een goed beeld te krijgen van het toenaderingsbeleid van de Europese Unie in het geval van Kosovo is het noodzakelijk om, naast een helder overzicht te geven van wat het 'Europees perspectief' voor Kosovo precies inhoudt en wat de motivatie erachter is, een duidelijk onderscheid te maken tussen aan de ene kant de activiteiten van de Commissie en aan de andere kant die van de Raad. Dit onderscheid is tot op heden te weinig gemaakt.

Het retorisch effect

Het Europees perspectief met het vooruitzicht op lidmaatschap van de EU als middel tot hervorming, lijkt op een raar moment te komen. Er zou destijds in 1999 een grote uitbreidingsgolf van de EU aankomen, en intern waren de lidstaten geen voorstander van een nog grotere, loggere Unie. Een theorie waarom de EU toch over gaat tot het bieden van een lidmaatschap als toekomstperspectief wordt beschreven door Frank Schimmelfennig in zijn artikel *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*. Hij onderzoekt hierin waarom de lidstaten van de Europese Unie uiteindelijk over zijn gegaan op uitbreiding van de EU met Oost- en Centraal Europese landen in de jaren negentig van de twintigste eeuw.

²⁵ Dijkstra, *The role of the Council Secretariat and the Commission of the European Communities* (Maastricht 2011) 240.

Volgens hem was er sprake van aan de ene kant 'drijvers', lidstaten die voor uitbreiding waren en aan de andere kant 'remmers', lidstaten die tegen uitbreiding waren. Schimmelfennig schrijft dat zowel rationalisme als sociologisch institutionalisme geen volledige verklaring geven voor de uiteindelijke goedkeuring voor uitbreiding door de 'remmers'.²⁶

Volgens hem was er sprake van een 'gemeenschapsval'. Door middel van het 'retorische effect', het strategische gebruik van argumenten die op normen zijn gebaseerd, zijn de remmers door zowel de drijvers als de landen in Centraal en Oost-Europa in een val gelokt. De Europese gemeenschap is steeds verder geïnstitutionaliseerd, wat gepaard ging met retoriek over het pan-Europese idee, het behouden van vrede en veiligheid binnen Europa door Europese samenwerking van liberale vrije marktgeoriënteerde landen. In de Koude Oorlog is verschillende malen door vertegenwoordigers van de Europese Gemeenschap in toespraken gewezen op de hoop dat de verschillen in Europa ooit overbrugd moeten worden. Door de drijvers binnen de Europese Unie, en de landen in Centraal en Oost-Europa zelf, is deze retoriek uit het verleden gebruikt om hun eigenbelang voorop te zetten. Dit hebben ze volgens Schimmelfennig gedaan door middel van drie verschillende manieren van manipulatie.²⁷

Ten eerste door manipulatie door middel van de theorie van de 'Europese identiteit'. Dit is het idee dat de landen historisch en geografisch al deel uit maken van Europa, en nu ook institutioneel weer bij Europa horen te komen. Tegenstand vanuit de Europese Unie wordt gezien als een nieuw 'economisch ijzeren gordijn'.²⁸

Ten tweede door manipulatie om de toetredingscriteria te versoepelen. De economische prestaties van de landen die tot de EU wilden toetreden waren slecht, wat de economische voordelen van toetreding slechts voordelig zou maken voor de mogelijke toetreders, en niet voor de lidstaten. Hierdoor moesten de toetreders de toetredingscriteria manipuleren. Ze wezen op de constitutieve waarden en normen van de westerse gemeenschap, en de intenties van de voorvaders van de Europese constructie om de lidstaten hun beslissingen te laten maken op basis van politieke criteria en het collectieve belang van Europa. Lidmaatschap zou zorgen voor stabiliteit en vrede in de regio op de lange termijn, en voor het uiteindelijk bewerkstelligen van een functionerende liberale democratie. Ze speelden ook in op een soort

²⁶ Frank Schimmelfennig, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization* 55: 1 (2001 Cambridge MA) 49.

²⁷ Frank Schimmelfennig, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization* 55: 1 (2001 Cambridge MA) 62-68, 73.

²⁸ Schimmelfennig, "The Community Trap", *International Organization* 55: 1 (2001 Cambridge MA) 68-69.

doemscenario: als er niet snel een tijdpad voor toetreding komt, is er misschien geen vrede in de regio meer, of zal er ruimte zijn voor totalitaire niet-democratische regimes.²⁹

Ten slotte manipuleerden de drijvers en Centraal en Oost-Europese landen de remmers door het blootleggen van inconsistentie in woord en daad. De retoriek van de EU uit het verleden werd naast de praktijk gelegd om te laten zien dat de politieke verklaringen en het daadwerkelijke gedrag van de EU niet met elkaar overeenkomen. Ze vergeleken de politiek van de EU ten opzichte van de kandidaat-lidstaten met die ten opzichte van eerder toegetreden staten (toen ging het ook niet om economische belangen, dan kan dat nu dus ook geen rol spelen, etcetera).³⁰

Individuele uit de Commissie en het Parlement beriepen zich ook op de norm van legitimiteit tegenover het eigenbelang van lidstaten. Hierbij grepen ze terug op de collectieve identiteit van Europa. Zij legden ook de nadruk op het niet overeenkomen van praktijk en retoriek.

Tevens werd de geloofwaardigheid van de remmers in twijfel getrokken. Als zij de normen en waarden van de basis van Europese samenwerking niet serieus namen en hun eigenbelang boven dat van de Europese gemeenschap stelden, waren zij dan wel een goed onderdeel van die gemeenschap?³¹

De theorie van de gemeenschapsval en het retorische effect zou ook toepasbaar kunnen zijn op het Europees perspectief van Kosovo dat door de Commissie en de Raad wordt geboden. Zoals eerder is aangegeven wordt door veel schrijvers geschreven dat de geloofwaardigheid van de EU al is aangetast door het Eurosceptische sentiment dat heerst binnen de lidstaten en de uitbreiding met landen op de Balkan niet waar kan maken. Voor Kosovo, een land waarvan de onafhankelijkheid niet eens erkend wordt door alle lidstaten, is dit toekomstperspectief al helemaal een perspectief op de lange termijn. Toch zou het aannemelijk kunnen zijn dat de verschillende lidstaten en organisaties en instituties van de Europese Unie volgens de theorie van Schimmelfennig door retoriek in een gemeenschapsval terecht komen. In dat geval zou Kosovo, ondanks het feit dat het land nog lang niet aan de toetredingsvoorwaarden voldoet, steeds meer worden opgenomen binnen de EU. Niet omdat alle lidstaten dit willen, of omdat het in het belang van 'Europa' is, maar omdat 'drijvende' landen en de Kosovaarse overheid zelf het retorisch effect gebruiken om 'remmers' te manipuleren in die richting.

²⁹ Idem 69-70.

³⁰ Idem, 70.

³¹ Idem, 71-72.

Dit leidt tot de centrale vraag van dit onderzoek: in hoeverre is er sprake van één 'Europees perspectief' dat de organisaties en instituties van de EU aan Kosovo hebben geboden in de periode van 1999 tot aan 2011 en is er bij het bieden van dit 'Europees perspectief' sprake van het retorische effect?

Het 'Europees perspectief' is zoals gezegd het vooruitzicht van integratie binnen de Europese Unie dat landen in de Balkanregio hebben gekregen, naarmate vergaande politieke en economische hervormingen worden doorgevoerd die zorgen voor een stabiele regio, gericht op een vrije markteconomie.

Als er sprake is van één Europees perspectief voor Kosovo, zouden de verschillende instituties van de Europese Unie in Kosovo, met name de Raad van de EU en de Commissie, gelijk moeten zijn in hun definitie en uitvoering van het toenaderingsbeleid van de EU richting Kosovo. Hoe groter de verschillen tussen de Raad en de Commissie zijn in hun toenaderingsbeleid, hoe minder er sprake is van één 'Europees perspectief'. Daarnaast bepaalt de mate waarin de retoriek en praktijk van de instituties over het toenaderingsbeleid van elkaar verschillen ook in hoeverre er sprake is van één Europees perspectief. Hoe groter de overeenkomst tussen retoriek en praktische uitvoering van het beleid, hoe meer er sprake is van één Europees perspectief.

Er zal in dit onderzoek dus worden gekeken naar activiteiten van aan de ene kant de Commissie en aan de andere kant de Raad. Hierbij is het van belang niet alleen te kijken naar de periode na het uitroepen van Kosovo als onafhankelijk land, maar ook vlak na de oorlog. Het stabilisatieproces voor de Westelijke Balkan werd in 2000 opgezet, en Kosovo had vanaf 2003 een vertegenwoordiger in dit proces. EULEX werd al vanaf 2005 voorbereid en de Commissie gaf vanaf 1999 grootschalige financiële steun via de EAR en de vierde pijler van UNMIK.

Het eindpunt 2011 is gekozen omdat het van belang is te kijken naar hoe de missies, die als doel Europese toenadering hadden, in de praktijk hebben gewerkt na de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo op 17 februari 2008. De statuskwestie van Kosovo zal ook in deze gehele periode belangrijk zijn, aangezien de status zowel voor als na de onafhankelijkheidsuitroep niet eenduidig was en dit invloed had op de manier waarop de organisaties en instituties van de Europese Unie Kosovo konden benaderen. Eind 2011 werd er bovendien een begin gemaakt met het visaliberalisatie proces in de praktijk.

Binnen deze elf jaar is de positie van Kosovo binnen Europa sterk veranderd, het is van post-conflict gebied veranderd in een zelfverklaard onafhankelijk land, dat vervolgens door 22 van de 27 huidige EU-lidstaten is erkend. Buiten de statusverandering is ook het toekomstperspectief voor Kosovo veranderd van een Joegoslavisch naar een Europees perspectief.

Het onderzoek zal in drie verschillende casussen worden opgedeeld, om de verschillende breekpunten in de geschiedenis van de EU en Kosovo vanaf 1999 een plaats te geven. Deze casussen behelzen de jaren van 2002 tot 2005, van 2005 tot 2008 en van 2008 tot 2011. Vanaf 2002 kreeg Kosovo langzaam een eigen plek binnen de toenaderingspolitiek van de EU richting de Westelijke Balkan. Al vanaf het begin van de oorlog investeerde de EU veel in Kosovo, maar het Europees perspectief werd pas een aantal jaar erna geboden. De eerste casus zal daarom bestaan uit de periode vanaf 2002 tot aan het begin van het opzetten van een planningsmissie onder het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU in 2005.

Er is gekozen voor dit punt, omdat tot dat moment de VN via UNMIK een duidelijke rol had in Kosovo. Met het begin van de planningsmissie werd praktisch vorm gegeven aan de wil van de EU om actief deel te nemen aan de ontwikkeling van Kosovo volgens, en richting, Europese normen. De tweede casus zal daarom beginnen met het opzetten van deze missie, tot aan 17 februari 2008, de dag dat de Kosovaarse regering de onafhankelijkheid uitriep.

Dit punt lijkt is voor het toenaderingsbeleid van de EU richting Kosovo één van de belangrijkste breekpunten. De onafhankelijkheid zorgde immers voor een verschil in de positie van verschillende lidstaten binnen de EU en de uiteindelijke vorm van bijvoorbeeld de EULEX-missie. De derde casus zal daarom lopen van 17 februari 2008 tot aan 9 december 2011, toen bekend werd dat alle EU-lidstaten in de Raad hadden toegestemd met de start van het visa-liberalisatieproces voor Kosovaarse inwoners, wanneer de Kosovaarse overheid aan alle eisen zou voldoen.

Om een antwoord te geven op de centrale vraag van het onderzoek, moet er eerst een antwoord worden gegeven op een andere vraag, namelijk waarom de Europese Unie überhaupt een 'Europees perspectief' aan Kosovo biedt, terwijl het zowel uit Kosovaars als uit EU-oogpunt niet haalbaar lijkt. Het eerste hoofdstuk van dit onderzoek zal daarom een inleiding geven op de positie die Kosovo heeft binnen de toenadering van de EU tot de Balkan. Er zal kort worden ingegaan op de voorgeschiedenis van het land, met name op het conflict eind jaren negentig, en er zal een algemeen beeld worden gegeven van de

toenaderingspolitiek van de EU ten opzichte van de Balkan. De belangrijkste middelen als SAP en EAR worden nader omschreven. Hierbij zal tevens de theorie van het retorisch effect worden ingeleid binnen de context van Kosovo en de Balkan.

Het tweede tot en met het vierde hoofdstuk zullen de drie genoemde casussen bespreken. Er zal binnen deze casussen eerst een overzicht worden gegeven van de ontwikkeling van het Europees perspectief volgens de verschillende instituties van de EU gebaseerd op voornamelijk primair bronnenmateriaal. Daarna zullen de mate van overeenstemming in de uitvoering van het EU toenaderingsbeleid in Kosovo tussen de Raad en de Commissie van de EU en van de overeenstemming tussen retoriek en praktische uitvoer van dit beleid alsmede het retorisch effect geanalyseerd worden. Er zal worden gekeken of de drie manieren van manipulatie zijn toegepast door de 'drijvers' en de Kosovaarse overheid, en of dit het gewenste effect heeft gehad op de 'remmers'.

Het onderzoek zelf zal voornamelijk gebaseerd zijn op beleidsdocumenten van de betrokken organisaties en instituties van de EU en andere belangrijke actoren. Het gebruik van beleidsdocumenten zorgt voor een continuïteit in het onderzoek en maakt een vergelijking tussen de verschillende casussen mogelijk. Dit is zowel belangrijk voor het onderzoek naar het retorisch effect als voor het onderzoek naar eenduidigheid van het geboden Europees perspectief.

Het laatste hoofdstuk geeft een conclusie van het onderzoek. Er zal naar aanleiding van de drie casussen een analyse worden gemaakt van de mate waarin het 'Europees perspectief' van de instituties van de EU ten opzichte van Kosovo eenduidig is geweest en of het is gestuwd door het retorisch effect uit de theorie van Schimmelfennig.

2. Kosovo en de EU; een voorgeschiedenis

Kosovo in Joegoslavië

Het communistische Joegoslavië van Josip Broz Tito bestond uit verschillende deelrepublieken, die we kennen als de huidige landen Servië, Slovenië, Kroatië, Montenegro, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Bosnië-Herzegovina. Kosovo was binnen Joegoslavië een provincie van Servië. Tijdens de Joegoslavische tijd werden de huidige grenzen van Kosovo gevormd. In 1963 veranderde de status van Kosovo van regio in autonome provincie, maar de echte autonome status van een republiek kreeg Kosovo niet. Dit ondanks de etnische verschillen met Servië; in Kosovo woonde een Albanese meerderheid.³² De jaren zeventig van de twintigste eeuw stonden in Kosovo in het teken van modernisering en Albanisering. Kosovo kreeg meer autonomie binnen Servië, wat betekende dat er meer plaats kwam voor Albanen op invloedrijke plekken. Kosovo had een eigen bank, parlement en politie.³³

Na de dood van Tito in 1980 veranderde de situatie in Kosovo. In 1981 brak er een studentenprotest uit, dat zich snel uitbreidde naar een meer algemeen protest; er werd een onafhankelijke republiek Kosovo binnen Joegoslavië geëist. Het protest, waar een anti-Servisch sentiment aan ten grondslag lag, zorgde voor een sterkere etnische scheidslijn binnen Kosovo tussen de Servische bevolking en de procentueel steeds groter wordende meerderheid van Albanen.³⁴

Eind jaren tachtig kwam Slobodan Milošević aan de macht, eerst als partijleider in Belgrado, en vanaf 1986 in heel Servië. Zijn voornemen was om, door het nationalisme van de Serviërs in heel Joegoslavië aan te wakkeren, leider te worden van het land. In de gebieden die bij Servië hoorden werd ervoor gezorgd dat het publieke leven werd gedomineerd door Serven, met het Servisch als voertaal. Echter door de harde en gewelddadige onderdrukking van opstandelingen in de verschillende provincies van Servië, waaronder in Kosovo eind jaren tachtig, werd het nationalisme in de andere republieken van Joegoslavië alleen maar aangewakkerd. In 1991 verklaarden Slovenië en Kroatië zich onafhankelijk. De volgende jaren stonden in het teken van oorlog, eerst in Slovenië en Kroatië, en van 1992 tot 1995 in Bosnië-Herzegovina.³⁵

³² Tim Judah, *Kosovo what everyone needs to know*, (New York 2008) 48-53.

³³ Tim Judah, *Kosovo what everyone needs to know*, (New York 2008) 55-57.

³⁴ Judah, *Kosovo what everyone needs to know*, (New York 2008) 57-61.

³⁵ Idem, 64-68.

In 1991 riep ook Kosovo de onafhankelijkheid uit, maar dit werd niet door de Servische regering geaccepteerd. Aan het hoofd van de Kosovaarse 'regering' stond President Ibrahim Rugova, een voorstander van geweldloos verzet tegen Servië. Kosovo kende ook een stroming van nationalistische Albanese die liever wel met geweld tegen de Servische overheersing in ging, waaronder het Kosovaars bevrijdingsleger (UÇK). Deze groep werd in 1993 opgericht, maar werd pas vanaf 1996 bekend als groepering, toen ze met het plegen van aanslagen op Serviërs en Albanese 'collaborateurs' begon.³⁶

De Kosovo-oorlog

De oorlog tussen het gewelddadig verzet van de UÇK en de Servische machthebbers ontstond niet van de ene op de andere dag. Zoals Tim Judah het in zijn boek *Kosovo, What everyone needs to know* schrijft, zijn er twee momenten doorslaggevend geweest voor het gewelddadige conflict.

Ten eerste was dat het Dayton akkoord, het vredesakkoord dat de oorlog in Bosnië-Herzegovina beëindigde en ook het einde van de oorlog in Kroatië betekende. Kosovo werd in deze overeenkomst geen enkele keer genoemd, en de EU erkende de onafhankelijkheid van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), waar Kosovo een onderdeel van was geworden. Dit zorgde voor veel ontevredenheid bij Kosovaars-Albanese groepen, die niet meer geloofden in de strategie van geweldloos verzet.³⁷

Het tweede belangrijke moment was in de lente van 1997, toen het bestuur van Albanië volledig instortte en er anarchie was in het land, waarbij het leger en veiligheidsbeambten hun posten verlieten. Hierdoor waren er voor het eerst zeer goedkope wapens beschikbaar voor Albanese nationalistische groepen in Kosovo.³⁸

In de maanden die daarop volgden kwamen er steeds meer grootschalige protesten in Kosovo van nationalistische Albanese groepen tegen het Servische bewind en haar handlangers. Hierbij trad UÇK steeds meer op de voorgrond, en ging ze door met haar aanslagen.

In maart 1998 werd in Prekaz drie dagen lang door Servische politie de compound van de bekendste UÇK-strijder, Adem Jashari, aangevallen. Na drie dagen was de aanval voorbij en kwamen naast Jashari nog 50 anderen, waaronder veel van zijn familieleden, om. Dit was het begin van de oorlog. Zowel UÇK als de Servische troepen werden gewelddadiger en hun

³⁶ Idem, 78-79.

³⁷ Idem, 79.

³⁸ Idem, 80.

aanvallen namen toe. De Servische troepen waren duidelijk sterker dan UÇK, maar de laatste groep wekte de sympathie van buitenlandse mogendheden voor hun zaak.³⁹

De eerste internationale vredesbesprekingen vonden plaats in het Franse Rambouillet in februari 1999. Er werd een overeenkomst opgesteld die werd aangeboden aan de achterban van zowel de Kosovaars-Albanese als de Kosovaars-Servische vertegenwoordigers. De overeenkomst omvatte onder andere een staakt-het-vuren en terugtrekking van gewapende eenheden tot de grens, gelijke rechten voor alle inwoners van Kosovo ongeacht etnische achtergrond, het toezien van de OVSE en de Europese Unie op de uitvoering van het akkoord en de aanwezigheid van NAVO-troepen op het grondgebied van de FRJ behelzen. Daarnaast zou er na drie jaar een evaluatie zijn, “to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party’s efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this Agreement and to consider proposals by any Party for additional measures”.⁴⁰ Er zou dus na drie jaar worden overlegd over de toekomst van Kosovo gebaseerd op democratische principes. .

Op 15 maart 1999 kwamen de vertegenwoordigers terug, en werd de overeenkomst door de Servische delegatie afgewezen. Ze was het niet eens met de tekst van de overeenkomst en kwam met een alternatief waarin veel wijzigingen waren doorgevoerd, waarbij alle mogelijke verwijzingen naar een uiteindelijke onafhankelijkheid voor Kosovo waren verwijderd.

De vredesbesprekingen liepen vast en uiteindelijk zag de NAVO zich genooddaakt in te grijpen, deels om een tweede Scebrenica te voorkomen.⁴¹ Een zevenentachtig dagen durend bombardement, vanaf 24 maart 1999, waarbij doelen in Servië, Kosovo en Montenegro werden bestookt, heeft uiteindelijk gezorgd voor een einde aan het conflict. In de avond van 9 juni 1999 bereikten de NAVO en de troepen van de FRJ een overeenkomst over terugtrekking van de Joegoslavische troepen uit Kosovo. Toen deze terugtrekking daadwerkelijk was ingezet, werd officieel een eind gemaakt aan de bombardementen van de NAVO op 10 juni 1999.⁴²

De gevolgen van de oorlog voor Kosovo waren enorm. In het jaarverslag van 1999 meldt de UNHCR dat er door de oorlog meer dan achthonderdvijftigduizend Albanees-Kosovaren

³⁹ Idem, 81.

⁴⁰ Contact Group, *Interim Agreement for peace and Self-Government in Kosovo*, (Rambouillet, 23 Februari 1999).

⁴¹ Scebrenica was een Bosnische moslimenclave waar de Verenigde Naties een neutrale zone hadden om het conflict tussen de Serven en Bosniërs te bewaken tijdens de oorlog in het land tussen 1992 en 1995. Ondanks de aanwezigheid van al deze militairen, zijn er bij een militaire actie van de Serven in 1995 ongeveer 5000 Bosnische mannen en jongens vermoord. Dit heeft tot een internationaal trauma geleid, omdat de Verenigde Naties hebben gefaald deze massamoord te voorkomen.

⁴² NATO, *Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, (Kumanovo 9 June 1999).

verdreven waren uit Kosovo.⁴³ Daarnaast waren er nog eens honderdduizenden vluchtelingen in Kosovo zelf. Ongeveer tienduizend mensen hebben tijdens de oorlog hun leven verloren.⁴⁴

Naar een internationaal bestuur

Op 30 juni 1999 werd resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aangenomen. Deze resolutie bepaalde hoe het naoorlogse Kosovo eruit zou komen te zien, als onderdeel van de Republiek Joegoslavië. Het leger van de Federale Republiek Joegoslavië zou Kosovo moeten verlaten, en een internationale veiligheidsmacht en een internationale civiele macht in Kosovo zouden de bestuurstaken overnemen. De internationale veiligheidstroepen zouden onder andere de wapenstilstand moeten waarborgen en nieuw geweld moeten voorkomen, toezien op de ontwapening van alle Albanese groepen waaronder de UÇK, grensbewaking controleren, en een veilige situatie creëren waar vluchtelingen en ontheemden terug zouden kunnen keren.⁴⁵

De civiele internationale macht zou het interim-bestuur van Kosovo vormen. Tijdens de overgangperiode van het bestuur in Kosovo, waarbij het gebied autonomie binnen de FRJ krijgt, zou deze internationale civiele missie provisionele democratische instituten voor zelfbestuur opzetten, die in de toekomst het bestuur van Kosovo over moeten nemen van de internationale civiele macht.⁴⁶

Met de FRJ en het parlement van Servië was al overeengekomen dat de internationale veiligheidsmacht in Kosovo een missie geleid door de NAVO zou worden, genaamd KFOR. De civiele internationale aanwezigheid zou worden uitgevoerd door een missie van de Verenigde Naties, genaamd UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo).⁴⁷

Officieel hadden de Servische en Joegoslavische troepen het grondgebied van Kosovo op 21 juni 1999 verlaten. Het was voor KFOR net na de oorlog moeilijk om de veiligheidssituatie in Kosovo in de hand te houden, aldus het rapport van de secretaris-generaal van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in juli 1999. Dit kwam volgens hem voornamelijk doordat KFOR haar troepen nog moest mobiliseren. Dit duurde lang omdat er veel grondtroepen uit diverse landen moesten komen.⁴⁸

⁴³ UNHCR, *Global Report 1999* (2000 Bron) 345.

⁴⁴ Judah, *Kosovo what everyone needs to know*, (New York 2008) 88, 91.

⁴⁵ United Nations Security Council, *Resolution 1244*, (New York 10 June 1999) punt 9.

⁴⁶ United Nations Security Council, *Resolution 1244*, (New York 10 June 1999) punt 10-11.

⁴⁷ NATO, *Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, (Kumanovo 9 June 1999).

⁴⁸ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo S/1999/779*, (New York 12 July 1999) punt 4, 6-7.

In deze overgangperiode, waarin de Servische en Joegoslavische legers zich terug hadden getrokken, maar de internationale militaire en civiele missies nog in opbouw waren, pleegden Albanezen aanslagen op Serviërs, als represaille. In deze periode werden veel Serviërs verdreven uit hun huizen en woonplaatsen; ze werden gegijzeld en vermoord. Veel Serviërs vluchtten naar het noorden van Kosovo, boven de rivier de Ibar, of bleven in verschillende Servische enclaves wonen in het zuiden van Kosovo.⁴⁹

Internationaal bestuur in de praktijk

UNMIK bestaat uit vier hoofdonderdelen, die elk onder de verantwoordelijkheid van een andere internationale organisatie vallen. Deze onderdelen zijn: civiel bestuur, onder leiding van de Verenigde Naties; het opbouwen van instituties, onder leiding van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE); humanitair, onder leiding van de Hoge Commissaris voor vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR); en de vierde pijler, heropbouw, onder leiding van de Europese Unie.⁵⁰

De eerste pijler, civiel bestuur, concentreert zich op de opbouw van een stabiel democratisch gebied, op basis van een rechtsstaat. De onderdelen van deze pijler zijn het opzetten van een goed politieapparaat in samenwerking met KFOR, een goed justitieel apparaat en vanzelfsprekend het civiele bestuur van Kosovo op lokaal en landelijk niveau.⁵¹

De tweede pijler, het opbouwen van instituties uitgevoerd door de OVSE, richt zich voornamelijk op het democratiseren van Kosovo, op het opbouwen van democratische instituties op lokaal en landelijk niveau, en het naleven van mensenrechten. Daarnaast organiseert en begeleidt de OVSE in het kader van deze pijler de verkiezingen in Kosovo. Dit gebeurde voor het eerst op lokaal niveau in 2000 en op landelijk niveau in 2001.⁵²

De instituties die door hulp en onder begeleiding van de OVSE werden opgebouwd en de vertegenwoordigers die door verkiezingen aan de macht kwamen, zoals in het parlement en de gemeenteraden op lokaal niveau, worden de provisionele instituties voor zelfbestuur (PIZB) genoemd. Hiermee werkt UNMIK samen om van Kosovo een democratisch, vrij gebied te maken.

⁴⁹ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo S/1999/779*, (New York 12 July 1999) punt 5.

⁵⁰ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo S/1999/779*, (New York 12 July 1999) punt 43.

⁵¹ Idem, punt 54-78.

⁵² Idem, punt 79-90.

De derde pijler, de humanitaire, onder verantwoording van de UNHCR, richt zich in eerste instantie op humanitaire hulp aan vluchtelingen, ontheemden en andere hulpbehoevenden, en in de tweede plaats op het ontminnen van Kosovo.⁵³

Ten slotte richt de vierde pijler, heropbouw, uitgevoerd door de EU, zich op de financiële ontwikkeling van het land. Hierbij wordt voornamelijk gekeken hoe de EU de economie van Kosovo kan helpen opbouwen in samenwerking met andere uitvoerende organisaties.⁵⁴

De Europese Unie in Kosovo

De Europese Unie krijgt via de vierde pijler van UNMIK in Kosovo dus een rol in de opbouw van het postconflict gebied. Tegen het conflict zelf heeft de Unie niet veel kunnen doen. Wel was een groot deel van haar lidstaten tevens lidstaat van de NAVO,⁵⁵ waardoor zij op die manier bij hebben gedragen aan het uiteindelijke einde van het conflict. De oorlog heeft ook op andere manieren veel teweeg gebracht binnen de lidstaten, bijvoorbeeld door de enorme vluchtelingenstroom vanuit Kosovo, maar ook door het effect dat de oorlog had op interne regels en procedures binnen de EU.

Al in mei 1999 werd het Stabiliteitspact bedacht, een verdrag tussen de Europese Unie en Zuidoost Europese staten, dat politieke en economische stabiliteit in de regio moest bewerkstelligen. De doelen van dit verdrag waren het voorkomen van etnisch conflict, het leggen van de fundamenten voor een democratie, en het opnemen van de landen in de Euro-Atlantische waarden en instituties. Dit laatste zou worden bewerkstelligd door het bieden van een toekomstig perspectief van lidmaatschap binnen deze Euro-Atlantische instituties.⁵⁶

In eerste instantie waren de Commissie en verschillende lidstaten van de EU tegen een duidelijke verwijzing naar een potentieel lidmaatschap van de landen uit Zuidoost-Europa, er was al een 'te lange wachtrij' van potentieel kandidaat-lidstaten, zoals Lykke Friis en Anna Murphy schrijven.⁵⁷

De Commissie stelde daarom een nieuw beleid voor ten opzichte van de regio. SAP moest het voorgaande regionale beleid vervangen. Hierbinnen kunnen overeenkomsten worden gesloten tussen de EU en landen uit Zuidoost-Europa. In deze overeenkomst werd het toekomstige perspectief van lidmaatschap genoemd, maar details over de rechtsgrondslag van

⁵³ Idem, punt 91- 98.

⁵⁴ Idem, punt 101-109.

⁵⁵ Slechts vier EU-lidstaten, Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden zijn geen lidstaat van de NAVO.

⁵⁶ Lykke Friis, Anna Murphy, *Negotiating in a time of crisis: the EU's response to military conflict in Kosovo* (San Domenico 2000) 3.

⁵⁷ Lykke Friis, Anna Murphy, *Negotiating in a time of crisis: the EU's response to military conflict in Kosovo* (San Domenico 2000) 12.

dit perspectief middels een verdrag nie. Hierdoor kunnen de toetredingseisen voor elke staat afzonderlijk worden aangepast, en is er voor de landen in kwestie niet terug te grijpen op toetredingseisen van eerder toegelaten staten.⁵⁸

Naast dit nieuwe beleid wilde de Commissie ook nog op een andere manier invloed uitoefenen op het beleid van de EU ten opzichte van Zuidoost-Europa. Ze kwam met het idee een agentschap op te zetten dat de reconstructie van het recentelijk door oorlog getroffen gebied moest overzien. Dit zou betekenen dat één agentschap de fondsen vanuit de EU ten aanzien van de opbouw van Kosovo, Servië en Montenegro zou beheren. Het agentschap zou in de regio gestationeerd zijn, en zo efficiënt de benodigde hulp kunnen bieden.⁵⁹

Uiteindelijk werd het agentschap gevestigd in Thessaloniki in februari 2000. Het kreeg kantoren in Pristina, Belgrado en Podgorica. De steun die het gaf was in het begin voornamelijk gericht op herstelwerkzaamheden van infrastructuur, huisvesting en energie. Het agentschap werkte officieel onafhankelijk van de EU, maar moest wel verantwoording afleggen aan de Raad en het Europees Parlement. De Raad van Bestuur bestond uit vertegenwoordigers van de Commissie en lidstaten van de EU.⁶⁰

Zo werkte de EU samen met de Verenigde Naties en de NAVO aan de opbouw van Kosovo in de richting van een Europese toekomst.

Het retorische effect

De beslissing over het bieden van een Europees perspectief werd erg snel genomen. De oorlog in Kosovo had aangetoond dat het beleid van de Europese Unie in de Balkan niet had gezorgd voor stabiliteit. Het idee dat het vooruitzicht van lidmaatschap kon worden gebruikt om deze stabiliteit wel te bereiken, zorgde er voor dat binnen een paar maanden een Europees perspectief voor Zuidoost-Europa op tafel lag.

Zonder duidelijk te formuleren wat dit Europees perspectief precies inhield werd publiekelijk een Europese toekomst voor de regio geschetst, inclusief een plan van aanpak in de vorm van het Stabiliteitspact. Er was bijvoorbeeld niet duidelijk wat de termijn van toekomstige toetreding zou worden, of wat de budgettaire gevolgen van het perspectief zouden zijn.

Binnen de Europese Unie zijn tijdens de oorlog in Kosovo al een aantal drijvers te ontdekken. Een voorbeeld is Duitsland, dat het pact met de conditie van lidmaatschap

⁵⁸ Friis and Murphy, *Negotiating in a time of crisis* (San Domenico 2000) 12-13.

⁵⁹ Friis and Murphy, *Negotiating in a time of crisis* (San Domenico 2000) 14-15.

⁶⁰ European Agency for Reconstruction, *Annual Report 2001 for the European Parliament and the European Council*, (Thessaloniki, 19 april 2002) 3-4.

bedacht. In de periode na de introductie van het Stabiliteitspact zijn de drijvers beter te onderscheiden dan in de aanloop er naartoe, omdat de introductie van het pact zo snel is gegaan.

Buiten de EU zijn er een aantal duidelijke drijvers, zoals de landen die het Europees perspectief geboden krijgen, maar ook de VN en de VS zijn voorstander van een Europese stabiliserende rol in de regio.

Binnen de EU is er een opvallende remmer. De Commissie heeft haar best gedaan het beleid ten opzichte van Zuidoost-Europa in eigen de hand te houden via SAP en EAR. Zoals al in het artikel van Lykke Friis en Anna Murphy naar voren kwam, wilde de Commissie de toetredingseisen per staat specifiek opstellen, zonder een rechtsbasis in een verdrag van de EU. Hierdoor werd de kans dat de staten ook daadwerkelijk zouden toetreden kleiner, omdat er naast de standaard toetredingscriteria per land extra eisen konden worden gesteld.

De Raad heeft de plannen van de Commissie verwelkomd. Het Europees perspectief wordt dus retorisch door de gehele EU aan de regio geboden: er is uitzicht op een toekomstig Europees perspectief, met toetreding tot de Europese Unie als onderdeel van dit perspectief.

Kosovo zelf maakte nog geen onafhankelijk deel uit van dit Europees perspectief, slechts als onderdeel van Servië. Dit zou in de komende jaren veranderen, zoals uit dit onderzoek zal blijken. Dan zal ook duidelijk worden dat er na de uitroep van onafhankelijkheid door Kosovo meer remmers zullen zijn binnen de Europese Unie, aangezien de vijf landen die de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen het integratieproces van Kosovo binnen de EU niet zullen vergemakkelijken.

3. Van representatie tot planningsmissie: 2002 – 2005

Vanaf 2002 krijgt Kosovo, vertegenwoordigd door de UNMIK-chef, een stem in SAP. Kosovo, gedefinieerd volgens Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (als gebied binnen FRJ dat onder toezicht staat van internationaal bestuur),⁶¹ krijgt voor het eerst zelf zicht op een Europees perspectief en wordt los gezien van Servië en Montenegro. In deze periode is voornamelijk de Commissie actief bezig met de opbouw van Kosovo, onder meer door het financieren van het Europese Agentschap voor Heropbouw, de vierde pijler van UNMIK, en de begeleiding van het SAP. De EU ziet voor zichzelf een grotere rol weggelegd in de opbouw van Kosovo. Als er in 2004 etnische rellen uitbreken wordt duidelijk dat UNMIK niet slaagt in het opbouwen van een democratische rechtstaat in Kosovo. Vanaf 2005 gaan afgevaardigden van de Raad en de Commissie onderzoeken hoe de toekomstige rol van de EU er in Kosovo uit moet komen te zien.

Kosovo komt los van Servië en Montenegro

In de *Thessaloniki agenda for the Western Balkans* van de Raad wordt voor het eerst gesproken over een Europese toekomst voor Kosovo. De twaalf pagina's tellende beleidstekst spreekt slechts eenmaal over de toekomst van Kosovo binnen de EU:

“The EU reiterates its support for the full implementation of Resolution 1244 of the UN Security Council on Kosovo and of the ‘standards before status’ policy. On this basis, the people of a multiethnic and a democratic Kosovo will have their place in Europe.”⁶²

Er is dus nog geen sprake van een duidelijk plan voor Kosovo. Er wordt in deze agenda verwezen naar het bericht van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 21 mei 2003, over de Westelijke Balkan en Europese integratie. Hierin wordt niet over Kosovo gesproken, maar er wordt gezegd “...dat de Unie streeft naar een zo volledig mogelijke integratie van de landen van de westelijke Balkan...”⁶³ waarbij de volgende landen in een voetnoot worden genoemd: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië en Montenegro.⁶⁴

⁶¹ Deze verwijzing wordt in elke beleidstekst van de EU gebruikt als de term Kosovo wordt gebruikt. Hiermee wordt voorkomen dat de EU een andere status voorziet voor Kosovo dan die wordt omschreven in Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Dit betekent dat Kosovo binnen FJR wordt bestuurd door internationale civiele- en veiligheidsmacht.

⁶² European Council, *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans*, (16 juni 2003) 2.

⁶³ Commissie van de Europese Gemeenschappen, “Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement De Westelijke Balkan en Europese Integratie” (Brussel 2003) 2.

⁶⁴ Vanaf 2003 is de naam van de Federale Republiek Joegoslavië veranderd in Servië en Montenegro, voluit de Staatsunie van Servië en Montenegro.

Dit is opvallend, omdat er vanaf november 2002 al wel een speciaal mechanisme voor Kosovo is ingesteld om aan de economische hervormingseisen van SAP te voldoen. Dit SAP Tracking Mechanisme (STM) is een technische samenwerking tussen de Commissie, UNMIK en de PIZB om te zorgen dat nieuwe wetgeving aan Europese voorwaarden voldoet. Het werd opgezet als onderdeel van het proces van invoering van Europese standaarden.⁶⁵ Het doel van het mechanisme wordt omschreven als het steunen van Kosovo in hervormingen die overeenkomen met EU-standaarden, door middel van beleidsadvies en begeleiding. Verder wordt het doel omschreven als: het helpen van Kosovo om bij te blijven in haar voortgang richting Europa.⁶⁶

Een reden voor het instellen van een apart mechanisme voor Kosovo wordt in de beleidsteksten van het STM niet gegeven. In het derde jaarlijkse rapport over SAP wordt echter geschreven dat Kosovo van alle elementen van het SAP kan profiteren, behalve van de mogelijkheid tot het sluiten van contracten met de EU, omdat Kosovo geen staat is en volgens de EU officieel bij de staatsunie Servië en Montenegro hoort.⁶⁷

Dat Kosovo volgens de EU een onderdeel van de voormalige FRJ is, is ook in regionale bijeenkomsten te zien. Bij de EU-top aangaande de Westelijke Balkan op 21 juni 2003 is voor het eerst een vertegenwoordiger van Kosovo aanwezig, de speciale representant van de secretaris-generaal van de VN in Kosovo. Hij wordt echter afzonderlijk genoemd van de representanten van de potentiële kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië en Montenegro). Kosovo wordt dus niet gezien als land met een Europees perspectief.⁶⁸

In het EAR jaarverslag over 2003 is een duidelijke verandering opgetreden in de retoriek. De link tussen het Europees perspectief voor de Westelijke Balkan en Kosovo als onderdeel daarvan wordt op papier bevestigd. "The European perspective of the Western Balkans, as confirmed in the Thessaloniki Declaration and the Agenda for the Western Balkans of June 2003, is also open to Kosovo...The Stabilisation and Association process Tracking Mechanism (STM) is designed to facilitate Kosovo's progress in the SAP, and thus bring

⁶⁵ European Agency for Reconstruction, *Annual Report to the European Parliament and the Council January to December 2002* (Thessaloniki 2003) 13.

⁶⁶ Commission of the European communities, *Second meeting of the EU's Kosovo Sap Tracking Mechanism* (Brussel, Pristina 2003) 1.

⁶⁷ Commission of the European Communities, *Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South East Europe. Third Annual Report.* (Brussel 2004) 8.

⁶⁸ Commission of the European Communities, *EU-Western Balkans Summit – Declaration* (2003, Thessaloniki) 1.

Kosovo closer to the European family...adding a longer-term perspective of European integration.”⁶⁹

Voor het STM werd een speciaal kantoor geopend in het kantoor van de Premier van Kosovo en in 2003 werd er drie keer vergaderd over uiteenlopende beleidsonderwerpen op welk gebied hervormingen plaats moesten vinden. De beleidsgebieden die werden besproken en waar de Commissie advies over uitbracht waren: democratisering, economische hervormingen en energie; justitie en binnenlandse zaken, mediabeleid, telecommunicatie en transportbeleid; handelsbeleid en douaneregelingen en economische wetgeving.

Over 2003 schrijft de Commissie ook een jaarverslag van SAP. In dat jaarverslag wordt het Europees perspectief voor Kosovo anders uitgelegd dan in het jaarverslag van EAR. “The European perspective means that Kosovo people will be able to benefit from peace and prosperity that the process of European integration has secured in a free and democratic manner throughout most of the continent.”⁷⁰

Het is duidelijk dat de inhoud van het Europees perspectief voor Kosovo in deze beginfase niet eenduidig is. De basis van het begrip is het dichter komen tot Europese waarden, en een toekomstperspectief van integratie binnen Europa. Echter, omdat er geen contracten kunnen worden getekend tussen de EU en Kosovo, en Kosovo als onderdeel van Servië en Montenegro wordt gezien, is het perspectief van toetreding niet aan de orde. Aan de andere kant is er wel een speciaal mechanisme voor Kosovo ontworpen, los van de middelen van SAP die voor Servië en Montenegro gelden. Door de samenwerking met UNMIK en PIZB wordt erkend dat Kosovo een separaat bestuurd gebied is binnen Servië en Montenegro.

Deze verandering in de retoriek is ook terug te vinden in de regionale jaarverslagen van SAP. In de verslagen over 2001 hoorde Kosovo nog bij de FRJ, in 2002 verschoof dit naar Servië en Montenegro. In 2003 hoorde Kosovo hier nog steeds bij, maar kreeg het binnen het rapport een geheel eigen sectie. De informatie over de voortgang in Kosovo werd dus niet meer gezien als deel van de voortgang in Servië en Montenegro of de FRJ, maar als een apart onderdeel binnen de Westelijke Balkan.⁷¹

⁶⁹ European Agency for Reconstruction, *Annual Report to the European Parliament and the Council January to December 2003* (Thessaloniki 2004) 18-19.

⁷⁰ Commission of the European Communities, *Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South East Europe. Third Annual Report.* (Brussel 2004) 38.

⁷¹ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper Serbia and Montenegro Stabilisation and Association Report 2004* (Brussel 2004) 50 – 66.

Europees Partnerschap

De Thessaloniki agenda voor de Westelijke Balkan is een van de belangrijkste beleidsteksten van SAP. In de agenda worden niet alleen inhoudelijke doelen gesteld, maar ook wordt er een nieuw integratiemiddel gepresenteerd: het Europees Partnerschap dat door de Oost-Europese landen met de Raad wordt gesloten. Binnen deze partnerschappen wordt voor ieder land een overzicht gemaakt van de beleidsterreinen die prioriteit hebben om te worden hervormd om dichter bij de Europese waarden te komen, en uiteindelijk te voldoen aan de eisen van toetreding tot de EU. Aan de hand van deze prioriteitenlijst kan worden gemeten hoe ver een land ontwikkeld is, en aan welke punten nog gewerkt moet worden. De Commissie maakt aan de hand van deze prioriteitenlijsten elk jaar een voortgangsrapport.⁷²

Op basis van het vierde jaarlijkse rapport van de Commissie over de voortgang van SAP keurt de Raad op 14 juni 2004 een Europees Partnerschap met Servië en Montenegro, inclusief Kosovo, goed. In dit Partnerschap zijn de prioriteitenlijsten van Servië en Montenegro en Kosovo los van elkaar gepresenteerd.⁷³

De prioriteiten van Kosovo waren deels dezelfde als die van de 'Standards for Kosovo',⁷⁴ deze werden in 2003 opgesteld door UNMIK en PIZB, en in 2004 geïmplementeerd door het 'Kosovo Standaarden Implementatie Plan' (KSIP).⁷⁵ In dit implementatieplan werd gelet op de prioriteiten die tijdens de STM vergaderingen werden gesteld, gericht op Europese standaarden en waarden.

De aandachtspunten in het Europees Partnerschap zijn op korte termijn: het functioneren van democratische instituties, de opbouw van de rechtsstaat, vrijheid van verkeer, blijvende terugkeer en rechten van gemeenschappen, opbouw van de economie, eigendomsrechten, dialoog met Belgrado en het Kosovo Protectie Corps. Daarnaast staan in het partnerschap specifieke doelen per beleidsterrein beschreven die op korte termijn moeten worden verbeterd. Voorbeelden hiervan zijn het doorvoeren van wetgeving en standaarden naar Europees voorbeeld, en het respecteren van de multi-etnische staat door de PIZB ter voorkoming van nieuwe etnische rellen zoals die in maart 2004. Toen verspreidde zich het gerucht dat Serviërs verantwoordelijk waren voor de verdrinking van drie Albanese kinderen in een rivier. Het gevolg van dit gerucht was dat Albanen in heel Kosovo tegen Serviërs en

⁷² European Council, *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans*, (16 juni 2003) 2.

⁷³ The Council of the European Union, *Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999* (Brussel 2004) 1.

⁷⁴ Deze acht standaarden zijn: het functioneren van democratische instituties, rechtsstaat, vrijheid van verkeer, duurzame terugkeer en rechten van minderheden, economie, eigendomsrecht, dialoog en het Kosovo Protectie Corps.

⁷⁵ PIZB and UNMIK, *Kosovo Standards Implementation Plan*, (Pristina 31 maart 2004) 3.

andere minderheden in opstand kwamen. Orthodoxe kerken en huizen van minderheden werden in brand gestoken en beschoten. De rellen duurden twee dagen, en UNMIK, KFOR en de Kosovaarse politie waren niet in staat adequaat op te treden, aldus een rapport van Human Rights Watch.⁷⁶ Ook volgens het Europees Partnerschap en het jaarverslag van SAP reageerden de PIZB en de Kosovaarse politie niet adequaat op het geweld.⁷⁷

In het Partnerschap zijn ook prioriteiten in kaart gebracht voor de middenlange termijn. Er wordt belang gehecht aan: het verbeteren van de democratie en de rechtsstaat, bijvoorbeeld door de strijd aan te gaan met corruptie; verbetering van het openbaar bestuur en het aanpassen van de wetgeving aan Europese standaarden; de verbetering van de bescherming van mensenrechten en minderhedenrechten, bijvoorbeeld door het versterken van de positie van de ombudsman of de waarborging van de vrijheid van meningsuiting; economische hervormingen naar een vrijemarkteconomie; en het bewerkstelligen van regionale samenwerking op variërende terreinen.⁷⁸

De PIZB maakte naar aanleiding van de aandachtspunten in het Partnerschap een Actieplan, waarin werd beschreven hoe de doelen zouden worden behaald, wat de kosten ervan zouden zijn, en welke hulp nodig zou zijn om de hervormingen te bewerkstelligen. Het Actieplan werd in 2006 gepresenteerd.

De EU in Kosovo

Niet alleen de PIZB maakt duidelijk dat het graag wilde hervormen om deel te nemen aan het proces van integratie in Europa, ook de EU wilde zichtbaarder zijn in Kosovo. Voornamelijk de Commissie, die al in 2004 een Commissie Liaison kantoor (ECLO) heeft geopend in Pristina, wil zichtbaarder worden.

Vanaf juni 2005 gaat de Commissie nieuwsbrieven verzenden. Hierin staat opgesomd wat de EU voor Kosovo heeft gedaan, en wat er nog op de agenda staat. Het geeft aandacht aan verschillende zaken zoals speciale vergaderingen in het kader van STM, acties van de vierde pijler van UNMIK, en toespraken van verschillende vertegenwoordigers van de Europese Unie in Kosovo. Dit alles om te zorgen dat de EU zichtbaarder is in Kosovo zelf.

⁷⁶ Human Rights Watch, *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, 26 July 2004, D1606, op: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/412eec8b4.html>, laatst gewijzigd op: 26 juli 2004; laatst gezien op: 23 September 2012.

⁷⁷ The Council of the European Union, *Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999* (Brussel 2004) 13- 15.

⁷⁸ The Council of the European Union, *Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999* (Brussel 2004) 15-16.

In de eerste nieuwsbrief is te lezen dat tijdens een receptie ter ere van de dag van Europa op 9 mei, het hoofd van ECLO, Giorgio Mamberto, een toespraak hield. In deze toespraak somde hij op wat de Commissie, en niet zozeer de EU, voor Kosovo had gedaan en wat haar rol zou moeten zijn. Zo wordt er gesproken over SAP, de steun die de Commissie geeft aan EAR, de financiële steun aan de vierde pijler van UNMIK, en over het Europees perspectief van de Westelijke Balkan, inclusief Kosovo. Hierbij vermeldt hij ook dat er nog veel uitdagingen bestaan die de Commissie met steun en begeleiding samen met de Kosovaren wil aangaan.⁷⁹

De nieuwsbrief wordt ook gebruikt om een boodschap aan de overheid van Kosovo over te brengen. Op 9 december verschijnt er voor het eerst een voortgangsrapport over Kosovo afzonderlijk, los van Servië en Montenegro. Naar aanleiding van dit rapport wordt door Giorgio Mamberto geschreven dat de politieke boodschap ervan luidt dat de Europese toekomst van Kosovo in de handen van de PIZB en de Kosovaren ligt.⁸⁰

Een Europese toekomst

Tijdens de Europese Raad over Algemene en Buitenlandse Zaken op 21 februari 2005 wordt besproken dat de EU in het onderzoek naar de toekomstige status van Kosovo een grote rol moet hebben. De belangrijkste reden hiervoor is dat in de Thessaloniki Agenda duidelijk wordt gemaakt dat de toekomst voor de Westelijke Balkan in Europa ligt. De Raad vraagt dan ook aan de Commissie om samen met andere belangrijke actoren zoals UNMIK de toekomstige rol van de EU in de opbouw van Kosovo te onderzoeken.⁸¹

In april 2005 publiceert de Commissie een bericht met de titel: *A European Future for Kosovo*. Hierin wordt ingegaan op de economische hervormingen die Kosovo dichterbij Europese standaarden en waarden moeten brengen, die in lijn zijn met het KSIP en het Europees Partnerschap. De Commissie committeert zichzelf aan het geven van beleidsadvies, technische assistentie, en financiële steun op bepaalde punten, zoals het creëren van een betere omgeving voor de private sector, het steunen van het Ministerie van Financiën met het opzetten van fiscale en inkomstenbeleidsvoering en het innen van belasting. Het idee achter

⁷⁹ European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Union Newsletter No 1 June 2005* (Pristina juni 2005) 2.

⁸⁰ European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Union Newsletter No 3 December 2005*, (Pristina december 2005) 1.

⁸¹ The Council of the European Union, *Press Release 2641st Council meeting General Affairs and External Relations*, *External Relations*, (Brussel 21 februari 2005) 11-12.

de steun is dat zonder duurzame economische ontwikkeling de stabiliteit van Kosovo op de middenlange en lange termijn niet te waarborgen is.⁸²

Daarnaast streeft de Commissie er naar dat Kosovo volledig in de regionale economie wordt geïntegreerd, ondanks dat Kosovaarse politici zichzelf nog niet kunnen vertegenwoordigen in regionale overleggen, maar door UNMIK wordt vertegenwoordigd. De Commissie wil dat de Kosovaarse overheid deelneemt aan regionale processen om zelfbestuur te stimuleren. Hierbij gaat het voornamelijk om regionale samenwerking in handel, milieu-initiatieven, energie, transport, luchtvaart en telecommunicatie.⁸³

De Commissie hamert in dit bericht over de Europese toekomst voor Kosovo op de prioriteiten die al in de andere beleidsdocumenten naar voren worden gehaald, zoals het integreren van Europese waarden en standaarden in wetgeving, de dialoog met Belgrado, de terugkeer van ontheemden, en het waarborgen van rechten van minderheden.⁸⁴

Dit eerste aspect van integratie van Europese waarden en standaarden in wetgeving komt ook naar voren in het voortgangsrapport over Kosovo. Zo wordt er ingegaan op de verschillende Europese kantoren die in de verschillende ministeries zijn opgezet. Deze kantoren moeten ervoor zorgen dat wetgeving van de Ministeries aan Europese eisen voldoet en zijn gericht op Europese integratie van Kosovo.⁸⁵ In het voortgangsrapport wordt echter benadrukt dat de daadwerkelijke vooruitgang op de gebieden van het Europees Partnerschap niet voldoende is, en dat er nog veel hervormingen moeten plaatsvinden voor de standaarden behaald zullen zijn.⁸⁶

In mei 2005 wordt Kai Eide aangewezen als speciale gezant in Kosovo namens de VN om te onderzoeken of Kosovo aan de voorwaarden voldoet om aan te vangen met het proces van statusonderhandelingen. De Commissie speelt al in op deze ontwikkeling in haar bericht. De Europese Raad doet dit in de conclusies van de raadsvergadering op 16 en 17 juni 2005. Hierin wordt gesproken over de mogelijke toekomstige status van Kosovo. De Europese Raad is van mening dat er niet kan worden teruggegaan naar de situatie van vóór maart 1999, en dat de grenzen die het gebied Kosovo in 2005 kent niet kunnen worden aangepast. Daarnaast benadrukt de Europese Raad dat de EU bereid is een volwaardige rol te spelen als het gaat om

⁸² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, A European Future for Kosovo*, (Brussel 20 april 2004) 4-5.

⁸³ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, A European Future for Kosovo*, (Brussel 20 april 2004) 5-6.

⁸⁴ Idem 7-11.

⁸⁵ Commission of the European Communities, *Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report*, (Brussel 9 november 2005) 55.

⁸⁶ Commission of the European Communities, *Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report*, (Brussel 9 november 2005) 57.

het bereiken van een overeenkomst over de status van Kosovo, in samenwerking met de relevante partners en internationale organisaties.⁸⁷

Planningsmissie

Er wordt retorisch dus steeds meer aangedrongen op een grote rol voor de Europese Unie in de opbouw van Kosovo, mocht er een overeenkomst over de status zijn. Dit wordt nog duidelijker wanneer de EU Hoge Representant voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Javier Solana, en de EU commissaris voor uitbreiding, Olli Rehn, in februari 2005 de opdracht van de Raad krijgen onderzoek te doen naar de toekomstige rol die de EU kan spelen in Kosovo.

In juni 2005 presenteren zij hun eerste bevindingen aan de Raad. Het eindrapport,⁸⁸ getiteld: *Future EU role and contribution in Kosovo*, laat onder andere zien wat volgens Solana en Rehn de toekomstige rol van de EU in Kosovo zou moeten zijn “in the post UNSCR-1244 phase”.⁸⁹ De adviezen van Solana en Rehn zijn: het continueren van de rol van de EU in SAP; het verder stroomlijnen van de EU-aanwezigheid in het land zelf; een toekomstige internationale aanwezigheid in de vorm van een internationaal kantoor met een EU-component installeren (maar geen EUMIK, de EU versie van UNMIK); en de militaire aanwezigheid in Kosovo onder leiding van de NAVO houden. De EU zal zich voornamelijk moeten richten op het beschermen van minderheden en de rechtsstaat (politie en justitie).⁹⁰ Met deze conclusies heeft de EU een nog duidelijkere vorm gegeven aan haar toekomstige rol in Kosovo, en de EU investeert daarmee in Kosovo en haar Europese toekomst, mogelijk door middel van een civiele missie.

In oktober 2005 verschijnt het rapport van de VN gezant Eide. Hierin staat dat de mate van implementatie van de standaarden voor Kosovo niet gelijkwaardig verdeeld is. Er is dus niet op alle prioriteiten (evenveel) vooruitgang geboekt. Ondanks deze tegenvallende resultaten pleit Eide voor het aanvangen van de statusonderhandelingen, omdat het tijd is voor een nieuwe stap in het statusproces en duidelijkheid voor de betrokkenen.⁹¹ De aanbevelingen van

⁸⁷ European Council, *Presidency conclusions Brussel European Council*, (Brussel 15 juli 2005) 33 – 35.

⁸⁸ De gehele rapporten die Javier Solana en Olli Rehn hebben geschreven zijn niet publiekelijk toegankelijk. In dit onderzoek zijn dan ook alleen de publieke samenvattingen gebruikt.

⁸⁹ European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel 14 juni 2005) 1-2.

⁹⁰ European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel 14 juni 2005) 2.

⁹¹ Security Council of the United Nations, *Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, A Comprehensive review of the situation in Kosovo* (New York 7 oktober 2005) 1-5, 18.

Eide worden overgenomen door de VN Veiligheidsraad en Martti Ahtisaari, de oud-president van Finland, wordt aangewezen om namens de VN Veiligheidsraad gesprekken met zowel Servië als Kosovo te voeren over de toekomstige status van Kosovo.

Parallel daaraan wordt het onderzoek naar de rol van de EU in Kosovo na een statusovereenkomst gecontinueerd. In december 2005 presenteren Solana en Rehn hun tweede gezamenlijke rapport. Hierin staat onder andere dat de aangevragen statusregelingen het vertrouwen hebben van de EU; dat er desalniettemin doorgedaan moet worden met het implementeren van de standaarden voor Kosovo; dat het Europese Partnerschap één van de belangrijkste documenten voor de PIZB en UNMIK is; en dat de standaarden van de VN binnen de context van het Europees perspectief voor Kosovo moet worden gezien. Daarnaast stelt het rapport dat er een voorbereiding moet komen voor een mogelijke missie onder het EVDP; dat de verantwoordelijkheden van de EU afhangen van de uitkomst van de statusonderhandelingen, maar dat de voorbereidingen desalniettemin parallel moeten lopen; dat het Europees perspectief voor Kosovo steeds tastbaarder wordt, dat de Europese agenda daarom steeds belangrijker wordt; dat na een overeenkomst over haar status Kosovo een plaats moet krijgen binnen de regionale initiatieven; en dat de Europese Unie alle instrumenten die beschikbaar zijn binnen SAP moet inzetten in Kosovo.⁹²

In het begin van 2006 wordt bepaald dat er een planningsteam zal komen dat in Kosovo zelf gaat onderzoeken hoe de rol van de EU er precies uit moet zien, en wat de belangrijkste doelen van een mogelijke missie moeten zijn.

Analyse

Al in het begin van deze casus lijken we te kunnen spreken van het retorische effect uit de theorie van Schimmelfennig. Het bieden van een Europees perspectief is bedacht naar aanleiding van het conflict in Kosovo, om een eind te maken aan onrust in de regio, maar in eerste instantie kreeg Kosovo dit perspectief zelf niet. Het retorische effect heeft in het geval van Kosovo opgetreden zonder duidelijke manipulatie van drijvers of de overheid van Kosovo, die nog geen echte invloed had op binnenlandse ontwikkelingen. Het Europees perspectief is in de loop van de jaren na het conflict ook aan Kosovo geboden, omdat het onderdeel van Zuidoost-Europa is en het Europees perspectief retorisches aan die gehele regio is geboden.

⁹² *European Union, Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo, (Brussel 9 december 2005) 1-2.*

De Commissie en de Raad lijken wat betreft dat Europees perspectief één lijn te volgen. De Raad vraagt de Commissie rapporten te schrijven over een Europese toekomst voor Kosovo, en keurt het Europees Partnerschap met Kosovo goed.

Door de Commissie wordt Kosovo steeds meer als los onderdeel binnen de Westelijke Balkan gezien. In de beleidsdocumenten over de voortgang van SAP krijgt Kosovo meer individuele aandacht. Het Europees perspectief voor Kosovo wordt ook in de verschillende jaren steeds uitgebreider en specifieker op Kosovo gericht, hoewel het idee erachter wel hetzelfde blijft: Kosovo is een onderdeel van de Westelijke Balkan, en de Westelijke Balkan heeft een Europees perspectief om te zorgen dat de stabiliteit in de regio gewaarborgd blijft. Door het herhalen van het Europees perspectief als middel en doel van hervormingen in Kosovo wordt het retorisch effect gecreëerd door de instituten van de EU zelf, zonder dat ze een duidelijke drijver van het perspectief zijn. De eerste vorm van manipulatie, de Europese identiteit, lijkt al door deze instituties te worden toegepast. De Balkan is onderdeel van Europa, en hoort dus een Europees perspectief te krijgen. Daarnaast wordt er op gehamerd dat het Europees perspectief voor stabiliteit en vrede zorgt.

Opvallend is dat de Commissie als oorspronkelijke remmer zelf steeds meer praktische vorm geeft aan het Europees perspectief van Kosovo. De Commissie heeft weliswaar nog steeds zelf de uitvoering van het nieuwe regiobeleid in de hand, maar ze werkt hard mee aan het waarmaken van het Europees perspectief en het benadrukken van een Europese toekomst voor Kosovo, los van de FRJ en later Servië en Montenegro.

De Commissie is in deze casus zichtbaarder aanwezig dan de Raad, voornamelijk in Kosovo zelf. Het grote verschil tussen de twee instituten zit in deze casus dan ook in de aard van het instituut. De Raad is er niet om de belangen van de algemene EU voorop te zetten en Europa te promoten in andere landen. Daar is de Commissie voor en dat is dan ook wat de Commissie in Kosovo doet. Daardoor zijn de uitlatingen van vertegenwoordigers van de Commissie zichtbaarder en kunnen ze meer uitgesproken zijn.

De Raad houdt zich vooral bezig met het bieden van een juridische basis voor de missies die de toekomstige rol van de EU in Kosovo moeten bepalen. Het is lastig een duidelijke analyse van de acties van de Raad te maken in deze periode, omdat ze eigenlijk de Commissie volgde en opdracht gaf tot het schrijven van rapporten of andere beleidsdocumenten. Daarnaast keurde de Raad voornamelijk de voorstellen van de Commissie, zoals bijvoorbeeld het Europees Partnerschap, goed.

Het is duidelijk dat zowel de Commissie als de Raad een grotere rol in Kosovo willen spelen, omdat Kosovo toekomstig onderdeel van de EU kan worden. Dit wordt vooral in 2005

duidelijk als vanuit de Raad de hogere representant van het gemeenschappelijk buitenlandse en veiligheidsbeleid en de Commissaris voor uitbreiding samen de taak krijgen onderzoek te doen naar de toekomstige rol die de EU in de Kosovo kan spelen nadat de status van Kosovo is bepaald door de VN.

Al met al kan dus gezegd worden dat in deze periode de Commissie en de Raad beiden welwillend tegenover het Europees perspectief voor Kosovo stonden, en hierin dezelfde lijn volgden, waarbij de Commissie door de onderzoeken en beleidsdocumenten in het kader van SAP en de Europese Partnerschappen vooral in het begin van deze periode meer heeft laten blijken van haar visie op het Europees perspectief voor Kosovo.

Uit de rapporten die de Commissie en de Raad hebben geschreven over de Europese toekomst voor Kosovo komt naar voren dat Kosovo geankerd is in het Europees perspectief voor de Westelijke Balkan. Net als de andere landen uit de regio heeft Kosovo een mogelijk toekomstig lidmaatschap in het vooruitzicht, mocht er aan de ingangseisen worden voldaan. Echter, de manier waarop Kosovo kan deelnemen aan het proces richting Europa is niet te vergelijken met de rest van de Westelijke Balkan. Er kunnen geen contracten worden gesloten met Kosovo, omdat de status van Kosovo nog niet is bepaald. Hierdoor kan Kosovo niet van alle middelen gebruikmaken die onder SAP vallen. Daarnaast is er geen sprake van zelfbestuur; het dagelijks bestuur is immers de verantwoordelijkheid van de VN.

Toch is er wel degelijk sprake van praktische middelen om Kosovo bij Europa te betrekken. SMT is speciaal voor Kosovo ingesteld en er is door de Raad een Europees Partnerschap met het PIZB en UNMIK aangegaan. Daarnaast wordt er op verschillende manieren door de EU geld gestoken in de opbouw en hervormingen in Kosovo, en wordt regionale samenwerking gestimuleerd.

Kosovo is retorisch steeds verder los gekoppeld van Servië en Montenegro in, de genoemde SAP jaarverslagen, en daarna ook in het Europees Partnerschap. Hierdoor worden de maatregelen en de voortgang van Kosovo binnen SAP onafhankelijker bekeken, en de maatregelen ook toegespitst op de problematiek in Kosovo zelf. Hierbij is het van belang dat zaken die in Kosovo aan de orde zijn ook worden besproken met de PIZB en UNMIK, en niet met de regering van Servië en Montenegro. Het retorische Europees perspectief voor Kosovo krijgt dus in de praktijk vorm door de verschillende manieren waarop zowel de Commissie als de Raad middelen proberen vrij te maken voor Kosovo als unieke actor in het Europese integratieproces van de Westelijke Balkan. Hiermee werpt de EU zich in haar eigen gesponnen web van het retorisch effect. De Unie wil graag een toekomstige rol spelen in de

regio en Kosovo, waardoor ze zich moet houden aan het door haarzelf uitgeroepen Europees perspectief.

Er is in deze casus sprake van één Europees perspectief. De verschillende instituten van de EU nemen eenzelfde positie in. De praktische uitvoering ervan wordt voornamelijk door de Commissie vormgegeven, hoewel ze in eerste instantie een remmer was. Het Europees perspectief is voor de EU aan de ene kant een reden om een rol te spelen in de opbouw van Kosovo, aan de andere kant is het een middel om hervormingen in Kosovo mogelijk te maken.

4. Van planningsmissie tot onafhankelijkheid: 2006 – 2008

In de periode tussen 2006 en 2008 maakt de EU duidelijkere plannen voor de rol die ze in de toekomst in Kosovo wil spelen. De onderhandelingen over de status van Kosovo, onder leiding van de speciale VN gezant Martti Ahtisaari, lopen echter niet zoals gepland en er komt geen nieuwe resolutie met betrekking tot de status van Kosovo in de VN Veiligheidsraad. De EU heeft voor dit scenario geen duidelijk plan B en dus blijft het Europees perspectief voor Kosovo beperkingen hebben.

De toekomstige rol van de EU

In april 2006 werd door de Raad de aanstelling van een planningsteam goedgekeurd. In de gezamenlijke actie van de Raad staat onder andere dat op aanraden van Solana en Rehn de mogelijkheden voor een missie van de EU onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten worden onderzocht. Hierbij moet worden gekeken naar de mogelijkheden van een missie die zich zal richten op de ontwikkeling van de rechtsstaat en politie.⁹³

Het doel van het planningsteam (EUPT) wordt geformuleerd als: “een aanvang te maken met het opstellen van plannen, inclusief de nodige aanbestedingsprocedures, teneinde te zorgen voor een soepele overgang van geselecteerde taken van UNMIK naar een mogelijke EU-crisisbeheersingsoperatie op het gebied van de rechtsstaat en andere gebieden die door de Raad in het kader van het proces ter bepaling van de toekomstige status kunnen worden vastgesteld; en waar nodig technisch advies te verstrekken, zodat de EU een bijdrage kan leveren en steun kan verlenen aan UNMIK en de dialoog met UNMIK gaande kan houden, wat betreft de plannen voor inkrimping van UNMIK en de overdracht van bevoegdheden aan de plaatselijke instellingen.”⁹⁴

Er wordt kort ingegaan op de conclusie die Solana en Rehn hebben gemaakt in december 2005. Hierbij is het opvallendste punt dat de relatie tussen Kosovo en de EU zo ver mogelijk moet worden genormaliseerd, door alle mogelijke instrumenten binnen SAP te gebruiken. Er

⁹³ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo* (Brussel 10 april 2006) 1-2.

⁹⁴ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo* (Brussel 10 april 2006) 2.

wordt dus niet gesproken over contractuele beperkingen, maar over de wens tot normalisatie.⁹⁵

Dit laatste aspect wordt in de samenvatting van het volgende rapport van Rehn en Solana in juli 2006 nog duidelijker verwoord in de paragraaf over het Europees perspectief van Kosovo na een statusovereenkomst: "...all instruments presently available for the Western Balkan region should be made available to Kosovo, including the prospect of contractual relations with the EU."⁹⁶

Belangrijk is dat al de aanbevelingen uit het rapport van Solana en Rehn van toepassing zijn op een Kosovo na een statusovereenkomst. Dat er een overeenkomst zal komen, is volgens de EU rapportages duidelijk. Er wordt weliswaar niet gesproken over de precieze uitkomst van deze statusgesprekken, maar er wordt van uitgegaan dat er een ander Kosovo zal zijn na de statusonderhandelingen. In de gezamenlijke actie van de Raad over het opzetten van een mogelijke internationale civiele missie in september 2006 wordt bijvoorbeeld geschreven dat "de EU heeft verklaard haar rol in Kosovo te versterken na het regelen van de status."⁹⁷

In december 2006 werd het mandaat van het planningsteam verlengd tot mei 2007. Uit het amendement blijkt dat een overgang van middelen en mandaat van UNMIK naar de toekomstige EU-missie belangrijk was. Er moest zowel naar inhoudelijke als naar materiële zaken worden gekeken die overgenomen konden worden van UNMIK.⁹⁸

Naast de voorbereidingen van het planningsteam wordt er nog een andere toekomstige rol van de EU in Kosovo voorbereid. Dit was de instelling van een Internationale Civiele vertegenwoordiger na de statusovereenkomst. Deze vertegenwoordiger zou de leider worden van een internationale civiele organisatie, die de autoriteiten van Kosovo zou begeleiden met het uitvoeren van de toekomstige statusregeling. De Internationale civiele vertegenwoordiger (ICR) zou tevens de macht hebben te interveniëren in binnenlandse aangelegenheden. Daarnaast zou hij een tweede functie bekleden als speciale vertegenwoordiger van de EU in Kosovo. Hij zou in samenwerking met andere internationale actoren een belangrijke centrale

⁹⁵ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo* (Brussel 10 april 2006) 1.

⁹⁶ European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel juli 2006) 2-3.

⁹⁷ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/623/CFSP on the establishment of a EU-team to contribute to the preparations of the establishment of a possible international civilian mission in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICM/EUSR Preparation Team)*, (Brussel 15 september 2006) 1.

⁹⁸ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/918/CFSP amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, (Brussel 11 december 2006) 1.

coördinerende rol hebben als het gaat om de implementatie van het statusakkoord en het opzetten van geschikte mechanismes.⁹⁹

Op 15 september 2006 wordt het voorbereidingsteam voor de ICR/EUSR aangesteld en naar Kosovo gestuurd. De EU had dus twee verschillende teams in Kosovo om de toekomstige grotere rol van de EU in Kosovo voor te bereiden.

Naast de verschillende missies heeft de EU ook een nieuwe vorm van financiële steun voor toekomstige lidstaten geïntroduceerd. Vanaf januari 2007 is er IPA, het Instrument voor Pre-Accessie, een instrument dat alle andere manieren van financiële steun verving. De projecten die worden gesteund zijn voornamelijk prioriteitsprojecten naar aanleiding van de voortgangsrapporten van de Commissie en de prioriteitenlijsten van de Europese Partnerschappen, projecten die de weg naar integratie binnen Europa zullen verkorten.¹⁰⁰

Statusonderhandelingen

De precieze invulling van de toekomstige rol van de EU was afhankelijk van één proces, de statusonderhandelingen. Echter, de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de Servische regering en vertegenwoordigers van de PIZB leidden niet tot een akkoord. Ondanks de pogingen van Martti Ahtisaari een overeenkomst te bewerkstelligen die de rechten van de Servische minderheidsgroep waarborgde, slaagde de onderhandelingen niet. De reden dat de onderhandelingen niet succesvol waren, lag aan de uiteindelijke inzet, de status van Kosovo. Martti Ahtisaari presenteerde zijn voorstel voor de statusregeling van Kosovo, zonder overeenkomst, aan de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in maart 2007.¹⁰¹

Volgens dit voorstel zou het voor Kosovo het beste zijn een onafhankelijk land onder internationaal toezicht te worden: “Erkende dat het vervullen van Kosovo’s verantwoordelijkheden, genoemd in deze regeling, een breed scala aan complexe en moeilijke activiteiten vereist, zal een Internationale Civiele Vertegenwoordiger toezicht houden op de implementatie van deze regeling en de relevante inspanningen van de autoriteiten van Kosovo ondersteunen.”¹⁰²

Binnen de verschillende instituten van de EU werden de conclusies van het ‘Ahtisaariplan’, zoals het voorstel voor een statusregeling ook wel wordt genoemd, breed

⁹⁹ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/623/CFSP on the establishment of a EU-team to contribute to the preparations of the establishment of a possible international civilian mission in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICM/ EUSR Preparation Team)*, (Brussel 15 september 2006) 1.

¹⁰⁰ Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee 2007 Annual Report*, (Brussel 15 december 2008) 2.

¹⁰¹ Martti Ahtisaari, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, (26 maart 2007) 1.

¹⁰² Martti Ahtisaari, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, (26 maart 2007) 52.

gedragen. Het voorzitterschap van de EU, op dat moment Duitsland, verwelkomt het Ahtisaariplan, omdat het overeenkomen van de status van Kosovo zorgt voor stabiliteit in de regio en een belangrijke stap voorwaarts is in het Europees perspectief voor Servië, Kosovo en de hele regio.¹⁰³

Ook het Europees Parlement bespreekt het plan. Tijdens een vergadering in het Europese Parlement over de rol van de EU in Kosovo in maart 2007 werd een verslag, van rapporteur Joost Lagendijk over de toekomst van Kosovo en de rol van de EU daarin, besproken. De conclusies van dit verslag kwamen neer op de conclusies van het verslag van Ahtisaari. Het verslag van Lagendijk, en daarmee dus eigenlijk het Ahtisaariplan, werd door 84% van het Parlement gesteund.¹⁰⁴

Tijdens het debat over dit verslag werden door zowel de vertegenwoordiger van de Commissie, Olli Rehn, als de fungerend voorzitter van de Raad op dat moment, Günter Gloser, de conclusies uit het EU-verslag en de conclusies van Martti Ahtisaari onderstreept. Hierbij zei Gloser dat het belangrijk is dat de EU “naar buiten toe eensgezind optreedt en met één stem spreekt” en hoopt dat de “Veiligheidsraad tijdig goedkeuring aan het voorstel zal geven”. De Raad steunde dus het idee van een onafhankelijk Kosovo onder internationaal toezicht, waarbij de invulling van dit toezicht voor een groot deel bij de EU zou liggen.¹⁰⁵

Ook de Commissie steunde het verslag in een reactie. Olli Rehn zei het voorstel van Ahtisaari te steunen, omdat de status-quo na 8 jaar VN bestuur niet meer houdbaar is en omdat hij “de vorming van een democratische multi-etnische samenleving op basis van de rechtsstaat in Kosovo” steunt. Daarnaast bevat het verslag “uiteenlopende bepalingen bedoeld om de toekomst van alle gemeenschappen in Kosovo veilig te stellen en de religieuze plaatsen en het cultureel erfgoed te beschermen.”¹⁰⁶

In het verslag van Lagendijk wordt wel onderstreept dat de situatie van Kosovo niet als precedent kan dienen voor andere landen die conflicten hebben met minderheden. De situatie in Kosovo is volgens hem uniek, omdat de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur al

¹⁰³ EU Presidency, *EU Presidency Statement on the Kosovo status proposals to be presented today by Martti Ahtisaari in Belgrade and Pristina*, (Brussel 2 februari 2007) op:

http://www.eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/February/0202Kosovo.html

¹⁰⁴ Commissie buitenlandse zaken Europees Parlement, rapporteur Joost Lagendijk, *Verslag over de toekomst van Kosovo en de rol van de EU A6-0067/2007*, (Brussel 15 maart 2007) 15.

¹⁰⁵ Europees Parlement, “14. de toekomst van Kosovo en de rol van de EU (debat) PV”, (Brussel 28 maart 2007) bijdrage Günter Gloser.

¹⁰⁶ Europees Parlement, “14. de toekomst van Kosovo en de rol van de EU (debat) PV”, (Brussel 28 maart 2007) bijdrage Olli Rehn.

sinds 1999 in handen van de Verenigde Naties is. In het debat wordt voornamelijk gewezen naar Rusland als land dat de situatie als mogelijk precedent zou kunnen beschouwen.¹⁰⁷

Ook Solana en Rehn schreven een gezamenlijk rapport naar aanleiding van het Ahtisaariplan. Op 29 maart 2007 presenteerden zij een rapport over de voorbereidingen van de toekomstige rol van de EU en internationale aanwezigheid in Kosovo. Over de voorbereiding van de staatsrecht missie onder het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) zeggen ze dat de verwachting is dat de VN Veiligheidsraad het mandaat van deze missie zal goedkeuren en dat lidstaten van de EU achter het mandaat van de (politie en justitie) missie staan.¹⁰⁸

Daarnaast hebben Rehn en Solana nog een aantal opmerkingen over het Europees perspectief voor Kosovo, die duidelijker lijken te zijn dan in voorgaande rapportages. Er wordt gezegd dat toenadering tot de EU een proces in twee richtingen is. Niet alleen moet Kosovo aan dezelfde standaard voorwaarden voldoen als alle andere landen in de Westelijke Balkan voor ze de kandidaatsstatus kan bereiken, de EU moet Kosovo volgens Rehn en Solana het gevoel geven dat ze toegewijd is contractuele betrekkingen aan te gaan, regionale samenwerking te bevorderen en Kosovo dezelfde mogelijkheden te bieden als de rest van de regio.¹⁰⁹

De taken van de Commissie, het International Civilian Office (ICO) o.l.v. de ICR en de missie onder het EVDB worden door Solana en Rehn als volgt verdeeld: ICO en de EVDB-missie zullen lokale autoriteiten gaan ondersteunen in de implementatie van de statusovereenkomst en het bevorderen van de rechtstaat en de Commissie zal zich richten op het assisteren van de lokale autoriteiten bij het versterken van haar capaciteiten om Kosovo te besturen met een duurzaam Europees perspectief.¹¹⁰

De VN Veiligheidsraad had in maart 2007 nog geen uitspraak gedaan over het Ahtisaariplan, maar de Commissie en de Raad steunden het concept van internationaal geleide onafhankelijkheid van Kosovo. De EU zou na een nieuw mandaat van de VN Veiligheidsraad een missie ter bevordering van de rechtstaat in Kosovo lanceren, taken van UNMIK

¹⁰⁷ Commissie buitenlandse zaken Europees Parlement, rapporteur Joost Lagendijk, *Verslag over de toekomst van Kosovo en de rol van de EU A6-0067/2007*, (Brussel 15 maart 2007) 6. en Europees Parlement, "14. de toekomst van Kosovo en de rol van de EU (debat) PV", (Brussel 28 maart 2007) bijdragen Joost Lagendijk, Hanna Foltyn-Kubicka,

¹⁰⁸ *European Union, Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the state of preparations of the future EU role and international presence in Kosovo*, (Brussel 29 maart 2007) 1-2.

¹⁰⁹ *European Union, Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the state of preparations of the future EU role and international presence in Kosovo*, (Brussel 29 maart 2007) 2.

¹¹⁰ *European Union, Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the state of preparations of the future EU role and international presence in Kosovo*, (Brussel 29 maart 2007) 3.

overnemen en een hoofd van de internationale civiele missie leveren dat tevens de vertegenwoordiger van de EU in Kosovo zou zijn.

Missievoorbereidingen

De voorbereidingen voor de bovengenoemde missie werden steeds verlengd omdat duidelijkheid over de status uitbleef. In mei 2007 werd het mandaat van het planningsteam opnieuw geamendeerd en verlengd tot september 2007, al was deze datum afhankelijk van de uitkomst van het interne proces binnen de Verenigde Naties, zo wordt vermeld in punt 3 van het amendement. In dit amendement ligt voornamelijk de nadruk op een soepele overgang tussen het planningsteam en de daadwerkelijke rechtsstaatmissie.¹¹¹

In juli 2007 wordt het volgende amendement en een verlenging tot november 2007 van de EUPT Kosovo aangenomen. Hierin is het belangrijkste punt dat het planningsteam mag beginnen met het trainen van personeel van de toekomstige missie, ook al is er nog geen sprake van een vervanging van Resolutie 1244 in de Veiligheidsraad van de VN. Dit betekent dat de missie, ook zonder een nieuw overeengekomen status voor Kosovo of een mandaat van de VN Veiligheidsraad, doorgang zal vinden.

Eind november verschijnt er wederom een amendement en verlenging van het mandaat van het planningsteam. Hierin krijgt het planningsteam nog meer taken toebedeeld in afwachting van een nieuwe resolutie. Zo zou het team al tenders mogen uitschrijven en contracten sluiten om aan te vangen met de levering van goederen die noodzakelijk waren voor een goede start van de missie. Het ging hierbij om vervoersmiddelen, IT-middelen, communicatiemiddelen en uniformen.¹¹²

Onafhankelijkheid

In de VN Veiligheidsraad houdt een veto van Rusland het Ahtisaariplan en daarmee een vervangende resolutie voor 1244 tegen. Het land wil geen precedent scheppen, ondanks meerdere verwijzingen in het plan naar de unieke positie die Kosovo, daarnaast ziet het Servië als de soevereine macht over de provincie Kosovo.

Na het afkeuren van het Ahtisaariplan in de Veiligheidsraad vinden de gesprekken tussen vertegenwoordigers van Kosovo en Servië doorgang in de zogenoemde Trojkagesprekken.

¹¹¹ The Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/334/CFSP amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, (Brussel 14 mei 2007) 1.

¹¹² The Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/334/CFSP amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, (Brussel 14 mei 2007) 2.

Hierbij zijn naast vertegenwoordigers van Kosovo en Servië ook vertegenwoordigers van de EU, de Verenigde Staten en Rusland aanwezig. Deze gesprekken leiden echter niet tot een statusovereenkomst, omdat Kosovo en Servië lijnrecht tegenover elkaar blijven staan.¹¹³

De EU is er in de beleidsteksten altijd vanuit gegaan dat er duidelijkheid zou komen over de status. Nu dit nog niet het geval is, moet er op een andere manier worden gestart met de geplande rechtsstaatmissie. Op 4 februari 2008 wordt de oprichting van de missie ter bevordering van de rechtstaat in Kosovo, EULEX, in de Raad van de EU aangenomen. De missie zal, bij gebrek aan een nieuwe resolutie in de VN Veiligheidsraad, onder het mandaat van Resolutie 1244 vallen.

Op 17 februari 2008 roept het parlement van Kosovo eenzijdig de onafhankelijkheid uit. In de onafhankelijkheidsverklaring wordt de wens uitgesproken “volledig te integreren in de Euro-Atlantische familie van democratische landen”.¹¹⁴ Daarnaast wordt veelvuldig verwezen naar het Ahtisaariplan. Het parlement belooft de maatregelen in het plan volledig te implementeren, inclusief de instelling van een internationale civiele organisatie die de onafhankelijkheid begeleidt. Tevens verwelkomt het parlement de rechtsstaatmissie van de EU op haar grondgebied.

In punt 6 van de onafhankelijkheidsverklaring wordt expliciet verwezen naar het Europees perspectief voor Kosovo. "For reasons of culture, geography and history, we believe our future lies with the European family. We therefore declare our intention to take all steps necessary to facilitate full membership in the European Union as soon as feasible and implement the reforms required for European and Euro-Atlantic integration."¹¹⁵

De onafhankelijkheid van Kosovo is nu een feit, verschillende landen erkennen de onafhankelijkheid van Kosovo. Echter, de EU is zowel via EULEX, als via de Commissie gebonden aan een mandaat dat de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkent.

Analyse

Ook in deze casus zijn de Commissie en de Raad vrijwel eenduidig in hun beleid ten aanzien van Kosovo. Vertegenwoordigers van beide instituties werken samen om de precieze toekomstige rol van de EU in Kosovo na de statusonderhandelingen te onderzoeken.

Beide instituten zijn overtuigd van het slagen van de statusonderhandelingen, waardoor een ander scenario niet wordt besproken. In de vergadering van het Europees Parlement zijn

¹¹³ European Union/United States/ Russian Federation Troika, *Report of the European Union/United States/ Russian Federation Troika on Kosovo* (4 december 2007) 1.

¹¹⁴ Assembly of Kosovo, *Declaration of Independence*, (Pristina 17 februari 2008).

¹¹⁵ Assembly of Kosovo, *Declaration of Independence*, (Pristina 17 februari 2008).

zowel Commissie als Raad vertegenwoordigd en beiden zien de beste oplossing in een internationaal geleid onafhankelijk Kosovo met een Europees perspectief en een Europese missie.

In publieke momenten en beleidsteksten wordt door zowel Commissie als Raad naar elkaar verwezen als het gaat om het Europees perspectief en de acties die in het kader daarvan worden ondernomen. Er lijkt dus eenheid van standpunt te zijn. Daarnaast wordt ook steeds onderstreept dat het aan Kosovo zelf is om te zorgen dat Europese standaarden behaald worden, ervan uitgaande dat dat ook is wat de PIZB wilt.

Ook in deze casus geldt dat de Commissie zichtbaarder is dan de Raad en retorisch en praktisch dus meer aandacht krijgt en meer kan overbrengen aan de buitenwereld, met name aan de PIZB en de inwoners van Kosovo. De Raad heeft zich voornamelijk bezig gehouden met het bieden van een juridisch kader voor de op te starten missies, en de invulling en verlenging ervan, de Commissie richt zich veel meer op de ontwikkelingen in Kosovo op dat moment zelf.

De Commissie houdt de voortgang van Kosovo in de gaten en lijkt het Europees perspectief door het uitgeven van nieuwsbrieven en de rapporten over voortgang binnen SAP te verkopen en te promoten binnen Kosovo, het Europees perspectief wordt steeds meer als lokmiddel gebruikt om hervormingen te bewerkstelligen. De tegenvallende vooruitgang die Kosovo boekt moet voornamelijk een tegenvaller voor de inwoners van Kosovo zijn omdat de ingangseisen waar ze aan moeten voldoen om bij de EU te mogen nog lang niet bereikt zijn. Hervormen lijkt dus voornamelijk als doel te hebben te integreren binnen Europa. Daar waar het doel van hervormingen wellicht een verbetering van het leven voor de Kosovaar moet zijn.

De Raad neemt in haar afzonderlijke berichten, en voornamelijk in die over de geplande missies, het Europees perspectief meer voor lief. Er is vastgesteld dat Kosovo behoort tot de Westelijke Balkan en dus een Europees perspectief heeft. Het gebied zal een nieuwe status krijgen en dan zal UNMIK van het podium verdwijnen. Het is aan de EU om in dat gat te springen omdat Kosovo een zaak van Europa is, daarom komen er missies. Een echte uitleg over het Europees perspectief komt vanuit de Raad niet.

De Raad en Commissie liggen dus wel op dezelfde lijn wat betreft de belangrijkste punten, de manier waarop zij dit communiceren en waarop zij ernaar kunnen handelen is verschillend. In deze casus lijken retoriek en praktijk nog steeds dicht bij elkaar te liggen, maar er zijn verschillende punten waarbij retoriek van praktijk afwijkt. Ten eerste is de retoriek tegenover de 'Kosovaar' voornamelijk gericht op de oproep om actie te ondernemen om te zorgen dat

Kosovo richting de democratische Europese waarden gaat, omdat zij hun eigen toekomst in handen hebben. Deze oproep komt naar aanleiding van de tegenvallende vooruitgang die het land boekt in de verschillende voortgangsrapporten en publieksmomenten daarover.

Aan de andere kant worden er in de praktijk geen harde gevolgen gegeven aan de tegenvallende prestaties en Kosovo wordt op allerlei manieren (financieel) gesteund en begeleid door de EU. Kosovo kan beginnen met statusgesprekken die ook door een vertegenwoordiger van de EU worden bijgewoond; het Europese partnerschap met Kosovo wordt in 2006 hernieuwd en Kosovo blijft een aanzienlijk bedrag aan financiële hulp krijgen van de EU via verschillende wegen. In 2006 waren deze bedragen bijvoorbeeld voor EAR €46.500.000,-, voor SAP €59.500.000,-, voor pijler IV van UNMIK €23.430.000,- en voor macro-economische hulp nog eens € 50.000.000,-.¹¹⁶

Daarnaast is het verschil tussen retoriek en praktijk over het statusproces en de gevolgen daarvan ook aanzienlijk. Gedurende de gehele casus, die eigenlijk het gehele proces van statusonderhandelingen behelst, wordt er retorisch vanuit gegaan dat het proces een uitkomst gaat bieden. En dat ondanks wat deze uitkomst precies zal zijn, er een toekomstige missie voor de EU zal zijn die UNMIK zal vervangen.

De precieze omschrijving van de missie wordt wel bijgesteld gedurende het uitblijven van een resultaat van het statusproces, zo ook die van de planningsmissie, maar met een scenario waarbij er geen uitkomst is, wordt geen rekening gehouden. De start van de uiteindelijke missie verloopt dus ook niet zoals van tevoren is overeengekomen en er moet snel actie worden ondernomen, waarbij uiteindelijk met meer manschappen en geen grootschalige overname van UNMIK moet worden gewerkt.

Ook de steun die zowel Raad als Commissie hebben gegeven aan het Ahtisaariplan heeft niet geresulteerd in een daadwerkelijke uitvoering van dit plan in de praktijk, aangezien de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkend wordt in de missies die zijn gestart. In de volgende casus zal dit nog verder aan bod komen.

Wat ook opvalt, is dat de rapporten van Rehn en Solana retorisch niet aansluiten bij de praktijk van de instituten van de EU. Er wordt in hun laatste rapport van maart 2007 duidelijk beschreven dat het Europees perspectief voor Kosovo twee kanten op werkt en dat de EU bereid moet zijn contracten te sluiten met Kosovo als de status is overeengekomen. Deze kwestie is eerder ook al aangehaald door het duo en overgenomen door de Raad, maar

¹¹⁶ Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2006 Progress Report*, (Brussel 8 november 2006) 6.

praktisch is er geen gevolg aan gegeven. Contracten kunnen niet worden ondertekend en er is ook geen alternatieve oplossing voor dit probleem gezocht.

Deze oproep is een onderdeel van het verder doorwerken van het retorisch effect, zoals beschreven door Schimmelfennig. Rehn en Solana zijn beide individuen die gebruik maken van zijn derde voorbeeld van manipulatie, wijzen op inconsistentie. Door te wijzen op de wisselwerking die het Europees perspectief moet zijn, niet alleen maar hervormingen verwachten vanuit Kosovo, maar er ook contracten of anderszins verplichtingen vanuit de EU tegenover zetten, wijzen ze de EU op inconsistentie van haar beleid.

Hiermee wordt duidelijk dat de EU daadwerkelijk in de val gelopen is van het retorisch effect. Dit is ook al te zien in de vanzelfsprekendheid waarmee de Raad het Europees perspectief gebruikt in haar documenten. Zonder voorwaarden en duidelijke uitleg wordt het Europees perspectief aan Kosovo geboden en aangehaald door de instituties van de EU, het is een voldongen feit dat Kosovo een Europees perspectief heeft. Dit impliceert wel, zoals ook Schimmelfennig in zijn theorie beschrijft, dat dit perspectief daadwerkelijk praktische vorm krijgt.

Maar ook door Rehn en Solana werd alleen geschreven over de toekomst van Europa in Kosovo na een statusovereenkomst. Feit is dus dat er tijdens het statusproces veel is gecommuniceerd over de toekomst van Kosovo en Europa onafhankelijk van de precieze uitkomst van het statusoverleg, maar in de praktijk is er niet veel gebeurd en is er geen rekening gehouden met het uitblijven van een statusovereenkomst.

5. Van onafhankelijkheid tot visaliberalisatie: 2008 – 2011

Na de onafhankelijkheidsuitroep van het Parlement van Kosovo verandert er inhoudelijk niet meteen veel aan de aanwezigheid en het beleid van de EU. Het Europees Partnerschap wordt op 8 februari 2008 hernieuwd, de Commissie blijft voortgangsrapportages schrijven en in berichten wordt nog steeds naar resolutie 1244 verwezen als het gaat om de status van Kosovo. Toch zijn er wel degelijk veranderingen, er is een nieuwe missie, EULEX, er zijn problemen met betrekking tot lidstaten die de onafhankelijkheid van Kosovo wel en niet erkennen en het Europees perspectief voor Kosovo krijgt een duidelijkere vorm, bijvoorbeeld door het visaliberalisatie proces.

Onafhankelijkheid en continuïteit

Voor de Verenigde Naties en daarmee UNMIK was de uitroep van onafhankelijkheid van het Kosovaarse parlement een probleem. Buiten dat er geen basis voor de onafhankelijkheid was in een nieuwe resolutie van de VN Veiligheidsraad, werd UNMIK niet genoemd in de onafhankelijkheidsverklaring en in de grondwet die in juni 2008 werd aangenomen.¹¹⁷ Voor de EU was het een ander verhaal. De EU, de EULEX-missie en het Europees perspectief worden meerdere malen aangehaald in de onafhankelijkheidsverklaring en in de grondwet.¹¹⁸

Op 18 februari komt de Raad bijeen om een conclusie over Kosovo te formuleren. De onafhankelijkheid van Kosovo wordt door de Raad niet erkend in de conclusie. Volgens de Raad moeten de lidstaten van de EU zelf beslissen of ze de onafhankelijkheid van Kosovo erkennen of niet. Er wordt verder kennis genomen van het voornemen van de Kosovaarse overheid een democratisch land te worden onder internationaal toezicht waarin de rechten van minderheden worden gewaarborgd. Kortom, de aanbevelingen van het Ahtisaariplan worden door de Kosovaarse overheid overgenomen, maar hier wordt verder geen oordeel over geformuleerd in de conclusie, het blijft bij kennisneming.¹¹⁹

Wel wordt er gezegd dat de casus Kosovo een geval apart is en dat de ontstane situatie niet in strijd is met het VN handvest en de Helsinki verhandeling. Daarnaast wordt door de Raad het continuerende internationale toezicht in Kosovo volgens resolutie 1244 toegejuicht.¹²⁰

¹¹⁷ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, (New York 2008) 1-2.

¹¹⁸ Assembly of Kosovo, *Declaration of Independence*, (Pristina 17 februari 2008). En Assembly of Kosovo, *Constitution of the Republic of Kosovo*, (Pristina 14 juni 2008).

¹¹⁹ The Council of the European Union, *Council conclusions on Kosovo, 2851st External Relations Council meeting*, (Brussel 18 februari 2008) 1.

¹²⁰ The Council of the European Union, *Council conclusions on Kosovo, 2851st External Relations Council meeting*, (Brussel 18 februari 2008) 1.

In een toespraak zegt de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken, Dr. Frank-Walter Steinmeier, dat hij in Brussel heeft aangegeven dat hij de onafhankelijkheidsuitroep ziet als het eindpunt van de gedeeltelijk gewelddadige desintegratie van Joegoslavië en niet als een speciale casus. Daarnaast zag hij de overeengekomen conclusie van de Raad over de status van Kosovo helaas als de laagste gemene deler, maar anders was er geen gezamenlijke uitkomst geweest. Ook wijst hij op de Europese verantwoordelijkheid de stabiliteit op haar eigen continent te bewaren als waren het binnenlandse politiek, een vreedevolle weg van Kosovo en de regio naar Europa.¹²¹

Dit Europees perspectief van de Westelijke Balkan wordt herbevestigd in zowel de conclusies van de Raad op 18 februari, als door de Commissie in het bericht over het versterken van het Europees perspectief voor de Westelijke Balkan van 5 maart 2008. De Commissie verwelkomt de uitspraak van de Raad waarin de Commissie wordt gevraagd gemeenschapsmiddelen te gebruiken om economische en politieke ontwikkeling te promoten en om in de gehele regio concrete maatregelen te nemen om het Europees perspectief effectief te steunen en bevorderen.¹²²

Ook in de nieuwsbrief van de Commissie wordt over het Europees perspectief gesproken. Er wordt gezegd dat Kosovo zich nog in een vroeg stadium van Europese integratie bevindt, door de langdurige statusproblematiek zijn structurele hervormingen een tijd lang uitgebleven, maar toch maakt Kosovo deel uit van het Europees perspectief voor de Westelijke Balkan, ook voor ontwikkeling op de lange termijn.¹²³

Op 18 februari wordt het Europees Partnerschap met Kosovo hernieuwd. Een aantal van de belangrijkste prioriteiten uit de overeenkomst zijn het verzekeren van respect voor de rechtsstaat, mensenrechten en de bescherming van minderheden.¹²⁴ In het voortgangsrapport van de Commissie valt te lezen dat de nieuwe grondwet van Kosovo juist op die punten in lijn is met de Europese waarden en deze prioriteiten garandeert.¹²⁵ Deze prioriteiten moeten dus ook nagestreefd worden in de praktijk.

¹²¹ Frank-Walter Steinmeier, *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Zukunft des Kosovos nach der Unabhängigkeitserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 20. Februar 2008 in Berlin*, (Berlijn, 20 februari 2008) op: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2008/02/16-1-bmaa-bt.html>

¹²² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Western Balkans: Enhancing the European perspective*, (Brussel 5 maart 2008) 2, 3, 7.

¹²³ European Commission Liaison Office in Kosovo, *Commission of the European Communities Newsletter No.10*, (Pristina November 2008) 1-2.

¹²⁴ The Council of the European Union, *Council Decision of 18 february 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC (2008/213/EC)*, (Brussel 19 maart 2008) 16-25.

¹²⁵ Commission of the European Communities, *Kosovo under UNSCR 1244/99 2008 Progress Report*, (Brussel 5 november 2008) 8.

Verandering

Begin februari 2008, voor de uitroep van onafhankelijkheid, werd er al een speciale EU-vertegenwoordiger voor Kosovo aangewezen. Volgens de plannen van het Ahtisaariplan werd deze persoon tevens de Internationale Civiele vertegenwoordiger. Hij werd gesteund door een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van 25 landen die de onafhankelijkheid van Kosovo erkenden.¹²⁶ De Verenigde Staten zijn hierbij een belangrijke partner voor de EU. Ook zij vinden het Ahtisaariplan de beste oplossing voor een democratisch Kosovo.

De Internationale Civiele vertegenwoordiger en tevens speciale vertegenwoordiger van de EU in Kosovo werd de Nederlandse diplomaat Pieter Feith. Hij kreeg de taak om zowel als vertegenwoordiger van een instituut dat de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkent op te treden, als op te treden als vertegenwoordiger van een instituut dat de onafhankelijkheid van Kosovo wel erkent. In die laatste functie, van ICR, begeleidt hij de overheid van Kosovo in het besturen van het land en het volgen van het Ahtisaariplan.

De EU leek na de onafhankelijkheidsuitroep de taken van de aanwezige instituties in Kosovo overzichtelijker te willen maken. Vanaf juni 2008 nam het ECLO de laatste projecten van EAR in Kosovo over. Hiermee kwam er een einde aan de activiteiten van EAR en had de Commissie de zeggenschap en controle over alle projecten in Kosovo ter bevordering van de opbouw van het land. De Commissie kreeg daarmee een duidelijkere rol als financier van alle opbouwprojecten in Kosovo.¹²⁷

In het voortgangsrapport over Kosovo in 2008 wordt veelvuldig gesproken over de veranderde situatie van Kosovo in dat jaar. De grondwet die het Kosovaarse Parlement in juni 2008 heeft aangenomen is in lijn met Europese standaarden en zo ook de nieuwe wetgeving die vanaf dat moment van kracht was. Dit is niet vreemd, gezien het feit dat er al vanaf 2006 aan wetgeving op basis van Europese standaarden is gewerkt door de PIZB en UNMIK en gezien het feit dat de nieuwe grondwet en de onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming met het Ahtisaariplan zijn.¹²⁸

In het voortgangsrapport staan natuurlijk ook kritiekpunten. Een van de opvallendste kritiekpunten is het naast elkaar bestaan van drie verschillende parallelle vormen van wetgeving. Dit zijn de oude Joegoslavische wetten, de wetten die zijn gevormd onder UNMIK

¹²⁶ Deze landen zijn: België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

¹²⁷ European Commission Liaison Office in Kosovo, *Commission of the European Communities Newsletter No.9*, (Pristina juli 2008) 2.

¹²⁸ Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report*, (Brussel 5 november 2008) 4-8.

en de nieuwe wetgeving na de onafhankelijkheid die in lijn is met Europese standaarden. Het parallel gebruik van deze wetgeving geeft problemen in de praktijk, in het bijzonder voor rechters en openbaar aanklagers die werken voor de EU, omdat zij conform hun mandaat de wetten van het onafhankelijke Kosovo niet mogen toepassen, maar deze wel mede hebben gevormd. Dit is een van de lastige zaken in de praktijk voor de nieuwe missie van de EU, EULEX.¹²⁹

EULEX

De EULEX missie werd net voor de onafhankelijkheidsverklaring goedgekeurd. De missie is onderdeel van het Europees perspectief voor Kosovo. Een Europese toekomst voor Kosovo is haalbaarder, omdat de missie zich richt op de belangrijkste hervormingspunten die zijn geformuleerd voor Kosovo op het gebied van de rechtsstaat en de politie, aldus Ollie Rehn, de Commissaris voor Uitbreiding, naar aanleiding van het verschijnen van het bericht van de Commissie over het Europees perspectief voor de Westelijke Balkan.¹³⁰

EULEX werd vanaf december 2008 daadwerkelijk operationeel en was in april 2009 volledig werkzaam. EULEX werd in het hele land actief, maar werd niet overal gewaardeerd. Voornamelijk in het noorden van Kosovo, waar de meerderheid van de inwoners van Servische afkomst is, kon EULEX niet op positieve reacties rekenen en bij verschillende incidenten werd materieel van EULEX vernield.¹³¹ In het noorden was het ook niet mogelijk een goed functionerende rechtsstaat op te zetten, gezien het ontbreken van medewerking van de Servische inwoners en instanties in het gebied. De rechtbank in Noord-Mitrovica functioneerde niet, waardoor er een enorme achterstand werd opgelopen in de behandeling van strafzaken.¹³²

De missie hield zich voornamelijk bezig met wat MMA wordt genoemd: monitoren, mentoren en adviseren, op verschillende terreinen van de rechtsstaat, politie, douane en justitie. In het eerste programmarapport van EULEX dat verscheen in juli 2009, bleek dat het erg slecht gesteld was met de transparantie en effectiviteit op elk van deze drie terreinen. Een gebrek aan samenwerking tussen verschillende afdelingen, slechte communicatiesystemen en

¹²⁹ Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report*, (Brussel 5 november 2008) 13.

¹³⁰ European Commission Liaison Office in Kosovo, *Commission of the European Communities Newsletter No.7*, (Pristina april 2008) 1.

¹³¹ Commission of the European Communities, *Kosovo under UNSCR 1244/99 2009 Progress Report*, (Brussel 14 oktober 2009) 5.

¹³² Een voorbeeld van het niet functioneren van de EULEX missie in Noord-Kosovo is te zien in de documentaire Angela's missie die op 12 juli 2012 bij Human op de Nederlandse televisie is getoond. De documentaire is nog te zien op: <http://www.hollanddoc.nl/kijk-luister/documentaire/a/Angela-s-Missie.html>

wijdverbreide corruptie zijn enkele van de kritiekpunten die EULEX heeft tegen de instanties in Kosovo en waar de missie op gericht was.¹³³

EULEX bestond niet louter uit afgevaardigden van EU-lidstaten. Deze missie was de eerste onder het EVDB waar ook de Verenigde Staten aan deelnam. Tijdens de officiële ondertekening van de participatie van de VS binnen EULEX op 22 oktober 2008 houdt Daniel Fried, assistent secretaris voor Europese en Euro-Aziatische Zaken van de Amerikaanse overheid, een korte toespraak. Hij zegt: “de Verenigde Staten steunen Kosovo’s vooruitgang in de ontwikkeling van een stabiele en democratische Europees-georiënteerde multi-etnische staat, die de basis legt voor welvaart en een Europese toekomst voor iedereen die in Kosovo woont.”¹³⁴

Bemoeilijkte status

In juni van 2009 bracht Pierre Mirel, op dat moment de directeur van het directoraat-generaal Uitbreiding van de Commissie, een bezoek aan Kosovo. Tijdens dit bezoek werd hij geïnterviewd voor de nieuwsbrief van ECLO. Hem werd gevraagd wat de consequenties van de niet-erkenning van de vijf lidstaten zijn voor het Europees perspectief van Kosovo. Hierop antwoorde hij dat dat ten eerste geen zaak van de Commissie is aangezien de Commissie is er om Kosovo te monitoren en te begeleiden in alle hervormingen op politiek en economisch vlak. Ten tweede legde hij de nadruk op het gegeven dat alle hervormingen voornamelijk ten dienst staan van de inwoners van Kosovo en niet om de EU te plezieren. Hier voegde hij aan toe dat het niet aan de inzet van de EU lag of Kosovo de kandidaat status zou krijgen, maar dat dat voornamelijk aan de inspanning van de Kosovaarse overheid lag.¹³⁵

Wat dit interview duidelijk maakt is dat er geen helder antwoord is op de vraag wat te doen met de status van Kosovo, gezien vanuit de instituties van de EU. De vraag wordt in het interview omzeild en als het gaat om het praktische toekomstperspectief van Kosovo in de EU wordt er alleen maar gekeken naar de moeite die Kosovo zelf moet doen. In andere berichten wordt voornamelijk het beeld geschetst dat de status zelf niet van invloed is op het praktische beleid van de EU, ondanks dat voor de uitroep van onafhankelijkheid de uitkomst van de statusgesprekken juist zo belangrijk was.

¹³³ Office of the head of mission EULEX KOSOVO, *EULEX Programme Report*, (Pristina juli 2009) 7- 18.

¹³⁴ Daniel Fried, *Signing of European Union Rule of Law Mission (EULEX) Agreement* (Brussel 22 oktober 2008) op: <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/111171.htm>.

¹³⁵ European Commission Liaison Office in Kosovo, *Commission of the European Communities Newsletter No. 12*, (Pristina juni 2009) 2, 8.

In 2009 schreef de Commissie een haalbaarheidsstudie over het Europees perspectief van Kosovo. De Commissie schreef dat het feit dat de EU de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkent geen belemmering vormt voor de betrokkenheid van de EU in Kosovo.¹³⁶ De achterliggende gedachte van de blijvende betrokkenheid is deels onveranderd, hervorming en ontwikkeling in Kosovo op het gebied van de rechtstaat en democratie is voor de lidstaten van de EU zeer belangrijk, zo zegt ook Pieter Feith in een interview in het *NRC Handelsblad* van 12 november 2009. Uit dit artikel blijkt dat het volgens Feith in Kosovo voornamelijk gaat om het bestrijden van georganiseerde misdaad en corruptie. Stabiliteit op de Balkan is de reden dat ook de vijf landen die de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen de Europese inspanningen in Kosovo steunen.¹³⁷

Aan de andere kant blijven de instituten van de EU Kosovo een Europees perspectief beloven. Dit lijkt na de uitroep van onafhankelijkheid echter een loze belofte, want hoe kan het land ooit bij de EU komen als het door vijf lidstaten niet wordt erkend als onafhankelijke staat? Het is dus opmerkelijk dat door de Commissie ook dan nog een haalbaarheidsstudie wordt gedaan naar het Europees perspectief van Kosovo.

In deze studie worden een aantal aanbevelingen gedaan aan de overheid van Kosovo, die ervoor moeten zorgen dat Kosovo niet verder achter gaat lopen op de regio wat betreft het Europees perspectief. Deze aanbevelingen zijn onder andere: een begin maken met een visadialoog met als uiteindelijk doel visaliberalisatie; het uitbreiden van de autonome handelsmaatregelen; het integreren van Kosovo in het economische raamwerk van de regio; en het versterken en verdiepen van de deelname van Kosovo in het Stabilisatie en Associatieproces, door het instellen van een SAP dialoog die het SAP Tracking Mechanisme zal vervangen.¹³⁸

Vanaf januari 2010 verandert de STM daadwerkelijk in de SAP dialoog. Kosovo heeft dus geen eigen mechanisme meer, maar heeft net als de andere landen op de Balkan de dialoog binnen het stabilisatie en associatieproces. Binnen deze dialoog worden op het gebied van verschillende prioriteitsbeleidspunten besprekingen gehouden.

Ondanks de veranderende status van Kosovo is er voor de EU geen sprake van significante vooruitgang in het land. De voortgangsrapportages rapporteren elk jaar geen tot enige vooruitgang op de verschillende geprioriteerde beleidsterreinen. Wetten volgens Europese

¹³⁶ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Kosovo* (Under UNSCR 1244/1999) – Fulfilling its European Perspective*, (Brussel 14 oktober 2009) 2.

¹³⁷ Petra de Koning, "Jaren ploeteren voor een stabielere Balkan" In: *NRC Handelsblad* (12 november 2009) 6.

¹³⁸ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Kosovo* (Under UNSCR 1244/1999) – Fulfilling its European Perspective*, (Brussel 14 oktober 2009) 13-14.

standaarden op het gebied van bijvoorbeeld economische hervorming en minderhedenrechten worden weliswaar aangenomen door het Parlement van Kosovo, maar een constante kritiek is de uitvoering van deze wetten en regels, die achterblijft.

In publieke optredens wordt de link tussen verschillende beleidsterreinen en het Europees perspectief voor Kosovo vaak aangehaald. Zo zijn er op de website van de EUSR uit april 2010 al twee koppen te vinden waarin het Europees perspectief wordt genoemd. Het Europees perspectief is voor de EU in Kosovo een belangrijk middel om hervorming te bewerkstelligen. Het ene gaat over de afname van armoede onder jongeren en het andere artikel gaat over een goede uitvoering van het proces van terugkeer van vluchtelingen. Beiden zijn aangewezen binnen het Europese Partnerschap als prioriteitsterreinen, maar de link die wordt gelegd met verbetering van het Europees perspectief is opvallend te noemen. Terugkeer van vluchtelingen en terugdringing van armoede onder jongeren zou voornamelijk goed zijn voor Kosovo als land en haar inwoners, niet omdat Kosovo daardoor dichterbij de EU komt.¹³⁹

Over het Europees perspectief heeft Pieter Feith het ook als hij het Europees Parlement toespreekt. Volgens hem heeft de EU al vaak duidelijk gemaakt dat Kosovo een zaak van Europa is, Europa heeft alle 'hendels' om vooruitgang te boeken (diplomatiek, economisch en technisch), Europa heeft bovendien de meeste potentie als inspirator voor de regio. Er zullen nog veel uitdagingen zijn, maar ondubbelzinnig kan worden gezegd dat er een positieve uitkomst zal zijn.¹⁴⁰

Op een andere gelegenheid, als hij het Europees Parlement toespreekt, in juni 2010, legt Feith uit, net als de voortgangsrapporten van de Commissie, dat de Kosovaarse overheid veel actie heeft ondernomen om wetten aan te nemen, maar dat de implementatie ervan nog te wensen over laat.¹⁴¹

Visaliberalisatie

Eind 2007 gaf de Commissie aan dat ze wilde beginnen met het proces van visaliberalisatie op de Balkan. Dit betekent dat inwoners van de landen op de Balkan makkelijker aan een visum voor reizen binnen de Schengenzone kunnen komen. Deze intentie werd in januari 2008 door de Raad herhaald in haar conclusies over de Westelijke Balkan. Ze verwelkomde het idee van

¹³⁹ European Union Office in Kosovo, "Press Archive 2010", op:

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/archives/archive_2010_en.htm laatst gewijzigd op: onbekend, laatst gezien op: 29-08-2012.

¹⁴⁰ Pieter Feith (EUSR), *The EUSR in Kosovo addresses the Foreign Affairs Committee of the European Parliament*, (Brussel 22 juni 2010) 11-12.

¹⁴¹ Pieter Feith (EUSR), *The EUSR in Kosovo addresses the Foreign Affairs Committee of the European Parliament*, (Brussel 22 juni 2010) 7.

de Commissie om snel een begin te maken met de dialoog over visa-liberalisatie met alle landen van de Westelijke Balkan, om zo een routekaart te maken van de weg die de landen nog moeten afleggen voor ze aan de eisen van visa-liberalisatie voldoen.¹⁴² Kosovo hoorde echter niet afzonderlijk bij deze landen, omdat het voor de EU nog bij Servië hoorde.

In december 2009 werd echter expliciet uitgesproken dat deze dialoog ook met Kosovo moest worden aangegaan om het Europees perspectief voor Kosovo duidelijker en zichtbaarder te maken en om zo de inwoners van Kosovo dichter tot de EU te brengen. Dit werd eerst verwoord in de Uitbreidingsstrategie van de Commissie van 2009/2010¹⁴³ en later werd dit door de Raad herhaald in de conclusies van 7 en 8 december 2009 over de uitbreidingsstrategie. De Raad zegt hierin bovendien dat het perspectief van een eventuele visaliberalisatie ook voor Kosovo mogelijk moet zijn als aan alle eisen is voldaan en zij nodigt de Commissie uit om meer onderzoek te doen naar manieren waarop Kosovo dichterbij de EU kan komen. Echter, de Raad voegt in een voetnoot aan de term visaliberalisatie toe, dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de standpunten van de verschillende lidstaten over de status van Kosovo.¹⁴⁴

Tussen december 2009 en december 2011 heeft de overheid van Kosovo veel gedaan om in aanmerking te komen voor het begin van het proces van visaliberalisatie. Er zijn voornamelijk veel wetten aangenomen die nodig mogelijk begin van het proces.

Eind 2011, op 5 december heeft de Raad een vergadering over uitbreiding. In de conclusies van deze bijeenkomst, wordt geschreven dat de Raad herbevestigt dat Kosovo zou profiteren van het perspectief op een visaliberalisatie proces. De Raad verwelkomt het idee van de Commissie om aan het einde van het jaar te starten met de visaliberalisatie dialoog tussen de Commissie en de Kosovaarse overheid.¹⁴⁵

Dialoog tussen Kosovo en Servië

Dat de eenzijdige onafhankelijkheidsuitroep van Kosovo niet door elk land werd geaccepteerd mogen duidelijk zijn. In oktober 2008 werd door de Algemene Vergadering van de VN aan het Internationaal Gerechtshof gevraagd of de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van de

¹⁴² The Council of the European Union, *Press Release 2845th/2846th Council meetings General Affairs and External Relations*, (Brussel 28 januari 2008) 17.

¹⁴³ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010* (Brussel 14 oktober 2009) onder andere op 8,16, 18-19.

¹⁴⁴ The Council of the European Union, *Council Conclusions on enlargement/ stabilization and association process 2984th General Affairs Council meeting* (Brussel 7 en 8 december 2009) 6.

¹⁴⁵ The Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd General Affairs Council meeting*, (Brussel 5 december 2011) 11-12.

Provisionele Instituties van Zelfbestuur in Kosovo in strijd was met het internationaal recht. Na een langdurig onderzoek werd eind juli 2010 uitspraak gedaan.¹⁴⁶

De conclusie was dat “de onafhankelijkheid niet in strijd is met het algemene internationale recht, met resolutie 1244 van de VN Veiligheidsraad, of het Grondwettelijk Raamwerk. Derhalve, de goedkeuring van de onafhankelijkheidsverklaring schendt geen enkele toepasbare vorm van het internationaal recht.”¹⁴⁷

Vanuit de Verenigde Naties werd naar aanleiding van de uitspraak, aangestuurd op een dialoog tussen vertegenwoordigers van Servië en van Kosovo om samenwerking op verschillende beleidsterreinen mogelijk te maken. Daarnaast was één van de doelen van de dialoog ook om vooruitgang te boeken op de weg naar de EU voor zowel Servië als Kosovo. De dialoog tussen de twee landen vond dan ook plaats in de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de EU.¹⁴⁸

Tijdens de verschillende rondes van deze dialoog vanaf maart 2011, werden voornamelijk beleidspunten besproken waarop de twee landen het eens zouden kunnen worden en die voor het Europees perspectief van beiden belangrijk zijn (volgens de EU). Zo gingen de gesprekken bijvoorbeeld over vermiste personen, vrijheid van verkeer, douane, erkenning van onderwijsdiploma's en regionale samenwerking.¹⁴⁹

Bij de gesprekken waren afgevaardigden aanwezig van de Servische regering, de Kosovaarse regering en de EU. De afgevaardigde van de EU was de Britse ex-diplomaat Robert Cooper. Hij werkte binnen de EU bij de Europese Raad voor Buitenlandse Zaken en eerder werkte hij voor het Secretariaat van de Raad, onder Javier Solana.

In de conclusies van de bijeenkomst van de Raad op 5 december 2011, wordt nogmaals aangehaald dat de dialoog voor beide landen een belangrijke voorwaarde is voor het Europees perspectief. Zo wordt er geschreven dat de Raad de dialoog ten zeerste steunt, de vooruitgang tot dan toe toejuicht, maar dat de overeenkomsten wel geïmplementeerd moeten worden in de praktijk. Daarnaast wordt er gezegd dat: “de dialoog, en de afspraken die via de dialoog zijn

¹⁴⁶ International Court of Justice, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, (Den Haag 22 juli 2010) 1-4.

¹⁴⁷ International Court of Justice, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, (Den Haag 22 juli 2010) 43.

¹⁴⁸ Commission of the European Communities, *Kosovo * (Under UNSCR 1244/1999) 2010 Progress Report*, (Brussel 9 november 2010) 4-5.

¹⁴⁹ B92, “Representatives of Belgrade and Pristina to meet”, (Belgrade, 8 maart 2011), http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=03&dd=08&nav_id=73110 Laatste gewijzigd op: 8-03-2011; laatste bekeken op 17-10-2012. En The Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilization and association process, 3132nd General Affairs Council meeting*, (Brussel, 5 december 2011) 11-12.

overeengekomen, van cruciale belangrijkheid zullen blijven voor beide partijen als ze verdere stappen richting hun Europees perspectief nemen...”¹⁵⁰

Analyse

Het verschil tussen de Commissie en de Raad lijkt in deze casus duidelijker dan in de voorgaande casussen. De Commissie lijkt meer aan te sturen op vooruitgang in het proces van Europese integratie dan de Raad, maar dit komt ook omdat de Commissie zich vaker in het publieke debat mengt. Het is duidelijk dat de Commissie en vertegenwoordigers van de Commissie, kenbaarder maken dat ze de weg naar Europa voor Kosovo toegankelijker willen maken, bijvoorbeeld door het proces van visaliberalisatie en de aanbevelingen in de haalbaarheidsstudie.

De Raad volgt vaak het advies van de Commissie als het gaat om progressie in het proces van een Europees perspectief voor Kosovo. Wel is het opvallend dat in de beleidsteksten van de Raad wat meer de nadruk wordt gelegd op de mogelijke verschillen tussen lidstaten die de onafhankelijkheid van Kosovo wel erkennen en de landen die dat niet doen. In beleidsteksten van de Commissie wordt niet speciaal op dit verschil tussen de lidstaten geduid, al wordt wel steeds de aanduiding ‘under UNSR 1244’ toegevoegd als er over Kosovo wordt gesproken. Het verschil tussen Commissie en Raad zit er ook in dat de Commissie de vooruitgang binnen Kosovo onderzoekt, aanstuurt op mogelijke verbeterpunten in de praktijk en dat de Raad zelf geen praktisch onderzoek verricht, maar zich op de bevindingen van de Commissie baseert. De Raad legt ook meer de nadruk op wat er nog moet gebeuren voor het Europees perspectief van Kosovo binnen handbereik is dan de Commissie, die juist meer praktische voorstellen aangaande integratie binnen Europa voorstelt.

In deze casus is ook de speciale vertegenwoordiger van de EU in Kosovo een belangrijke bron van informatie over het Europees perspectief van Kosovo. Wat opvalt in zijn publieke optredens is het veelvuldig benadrukken van dit perspectief, in verschillende toespraken, rapportages en artikelen. Maar ook laat zijn functie zien dat de EU erg verdeeld is als het gaat om Kosovo, hij mag als EUSR de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen.

De retoriek over het Europees perspectief van Kosovo in deze casus blijft onveranderd ten opzichte van de voorgaande casussen. Het begrip wordt vaak gebruikt in beleidsteksten en in interviews of toespraken van vertegenwoordigers van de EU. Het begrip wordt gebruikt zonder duidelijke uitleg of aanleiding en de redenering blijft ook standaard dezelfde: Kosovo

¹⁵⁰ The Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilization and association process*, 3132nd General Affairs Council meeting, (Brussel, 5 december 2011) 11-12.

hoort bij de Westelijke Balkan en heeft daarom een Europese toekomst, dit is afgesproken in 2003 en zo blijft het, ondanks een (on)veranderende status en de problemen die dat met zich mee brengt.

Wat hier wel aan op te merken is, is dat de retoriek voor de uitroep van onafhankelijkheid en de praktijk erna niet overeenkomen. Ondanks de veelvuldig uitgesproken steun door zowel Commissie als Raad aan het Ahtisaariplan vòòr de uitroep van onafhankelijkheid, wordt deze steun erna niet in de praktijk gebracht, de EU leeft het plan niet na. Hoewel de EUSR en de ICR vertegenwoordigd worden door de zelfde persoon, komt de EU toch terug van deze dubbelfunctie, voornamelijk door druk van lidstaten die de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen.

Daarnaast wordt retorisch erg de nadruk gelegd op wat er allemaal nog moet veranderen binnen Kosovo, wil het dichterbij Europese integratie komen. Praktisch gezien wordt er natuurlijk veel geld in Kosovo geïnvesteerd door de EU via verschillende projecten. Deze financiële steun lijkt erg dubbel; aan de ene kant krijgt Kosovo financiële steun omdat ze deel uitmaakt van het Europees perspectief, aan de andere kant dienen de financiële middelen om het Europees perspectief voor Kosovo mogelijk te maken.

De dialoog tussen Servië en Kosovo is enerzijds een voorbeeld van een overeenkomst tussen de praktijk en retoriek. Als de afspraken die tijdens de dialoog worden overeengekomen worden nageleefd zal de Europese toekomst voor Kosovo en Servië dichterbij komen. Echter, praktische voorbeelden van deze ontwikkeling zijn voor Kosovo niet omschreven. Het visa-liberalisatieproces is bijvoorbeeld niet afhankelijk van de dialoog.

In de verschillende rapporten van de EU komt naar voren dat de vooruitgang van Kosovo erg achterblijft bij de rest van de regio, waar landen wel een kandidaat lidmaatschap krijgen, contracten ondertekenen en visaliberalisatie krijgen. Ondanks deze verschillen is Kosovo het land dat de meeste financiële steun ontvangt van de EU. Maar de ingangseisen die het land moet halen, wil het bij de EU kunnen komen, zijn nog lang niet in zicht. Toch wordt er meer en meer aangestuurd op Europese integratie, ook vanuit instituten van de EU zelf. Dit gebeurt voornamelijk retorisch, want vergeleken met de vorige casussen is er praktisch gezien aan de integratie van Kosovo in de EU niet veel veranderd. De hoop dat Kosovo net als de regio van alle middelen binnen SAP gebruik kan maken wordt ook in 2011 weer herhaald, na 8 jaar is daar dus geen verandering in gekomen.

Wat deze casus, ook qua retorisch effect, zo anders maakt dan de voorgaande casussen is de status van Kosovo. Omdat de onafhankelijkheid van het land niet wordt erkend door een aantal lidstaten van de EU, maakt dit deze landen logischerwijs remmers van het Europees

perspectief voor Kosovo. Toch komt dit minder nadrukkelijk naar voren in de teksten van de EU dan je zou kunnen denken. Deze niet-erkenning heeft echter wel veel invloed op het retorisch effect.

De EU biedt namelijk retorisch nog steeds het Europees perspectief aan Kosovo en het retorisch effect treedt op in die zin dat er ook vergaande praktische gevolgen aan dat Perspectief worden gegeven, aangaande het visaliberalisatie proces.

De oorspronkelijke remmer van het Europese toetredingsproces van de regio, de Commissie, lijkt in deze casus ook meer een drijver te zijn. De verwijzingen naar de beperkingen die de moeilijke status van Kosovo vormt voor de lidstaten is in de documenten van de Commissie niet te vinden en er wordt veelvuldig gewezen op de urgentie van het Europees perspectief voor Kosovo.

Ook hier valt weer op dat, zoals Schimmelfennig in zijn theorie beschrijft, individuen die een institutie of organisatie van de EU vertegenwoordigen een bepaalde sturing kunnen geven aan de boodschap van het instituut. Neem bijvoorbeeld Pieter Feith die veelvuldig benadrukt dat het Europees perspectief voor Kosovo belangrijk is en dat de Kosovaren zelf actief van hun overheid moeten eisen dat de hiervoor benodigde hervormingen worden doorgevoerd.

Ook gebruikt de EU en voornamelijk de Commissie het beloofde Europees perspectief en de gefinancierde projecten, investeringen en acties in het kader van het Europees perspectief, als uithangbord en reclame voor de EU. Hiermee wordt het drijverschap van het Europees perspectief vanuit Kosovo alleen maar versterkt en aangewakkerd. De EU wordt getoond als een instituut dat de toekomst voor Kosovo is en mogelijk maakt, en waar Kosovo als land echt bij zou moeten horen. Echter, de onafhankelijkheid van Kosovo als land wordt niet erkend door de EU als instituut en door verschillende lidstaten, waardoor de haalbaarheid van deze toekomst nihil is.

In feite is het retorisch effect dat in de casus Kosovo en het Europees perspectief is opgetreden na de onafhankelijkheidsverklaring van de Kosovaarse overheid, beland in een impasse. De EU hamert op het in het leven geroepen Europees perspectief voor Kosovo als deel van Zuidoost-Europa, maar door de onafhankelijkheid van het land zal het, tot het volledig erkend wordt, nooit een volwaardig lid van Europa kunnen worden. De Commissie wil graag vooruit met de integratie van Kosovo in Europa, maar de lidstaten in de Raad houden dat deels tegen door de niet-erkenning.

Het dubbele is dat de drijvers de remmers niet hoeven te overtuigen dat Kosovo een Europees perspectief verdient, dat is al sinds 2003 geaccepteerd, het laatste struikelblok is het

feit dat de drijvers de remmers moeten overtuigen de onafhankelijkheid van Kosovo als staat te erkennen.

De status van Kosovo blijkt dus uiteindelijk een van de belangrijkste veranderingen voor het Europees perspectief van Kosovo te zijn. Door de niet-erkenning van deze onafhankelijkheid is zowel het verschil tussen de verschillende instituties, als het verschil in retoriek en praktijk groter geworden.

6. Conclusie

De relatie van de EU en Kosovo is tussen 1999 en 2011 getransformeerd. Niet alleen omdat er een oorlog heeft plaatsgevonden in Kosovo, maar ook omdat het toekomstperspectief van beiden sterk is veranderd. De EU is in een crisis beland en heeft te maken met steeds meer lidstaten gedreven door eigenbelang. Kosovo is losgekomen uit de oude Joegoslavische tijd, en ziet een Europese toekomst tegemoet: het heeft een Europees perspectief gekregen.

Dat dit Europees perspectief niet eenduidig is, zal duidelijk zijn. In de verschillende casussen is aangetoond dat zowel de invulling die de Europese organisaties en instituties hieraan geven, als de retoriek en de praktijk van elkaar verschiden, al blijken de verschillen minder groot dan in eerste instantie verwacht.

Tussen 2002 en 2005 waren zowel de Raad als de Commissie ijverig om Kosovo aan Europa te binden, en de rol van de EU in de opbouw van het land vorm te geven. De Commissie was zichtbaarder aanwezig in Kosovo en lijkt daardoor vooruitstrevender te zijn in haar beleid, maar de Raad verwelkomt de documenten van de Commissie en steunt het beleid. Ook tussen retoriek en praktijk zit weinig verschil. Retorisch wordt Kosovo in deze casus steeds meer los gezien van de FRJ, en praktisch wordt er naar oplossingen gezocht om de middelen van de EU voor de regio ook in Kosovo in te zetten.

De EU legt zelf de basis voor het retorisch effect. De Commissie was in eerste instantie een remmer van potentieel lidmaatschap, maar probeert het perspectief vorm te geven in de praktijk. Van manipulatie door drijvers is nog geen sprake, alle belangen lijken dezelfde te zijn. De toekomst van Kosovo ligt in Europa en daar zetten alle betrokkenen zich voor in. De eerste vorm van manipulatie wordt door de EU zelf uitgevoerd: een van de redenen om Kosovo binnen het Europees perspectief te betrekken is het idee dat de Balkan deel uitmaakt van de Europese identiteit, en dat haar toekomst daarom in Europa ligt.

Tussen 2005 en 2008 wordt de ambitie van de EU om een rol te spelen in Kosovo alleen maar groter. De Commissie en de Raad werken wederom samen, nu ook op individuele basis. De statusonderhandelingen van Kosovo zijn van groot belang. Er wordt van uitgegaan dat er een status voor Kosovo zal worden overeengekomen. Na deze statusovereenkomst zal de EU met een missie UNMIK vervangen, en zal Kosovo onafhankelijkheid kennen onder leiding van een internationale civiele vertegenwoordiger, die tevens de speciale vertegenwoordiger van de EU in Kosovo is. De EU volgt hiermee duidelijk de plannen van Martti Ahtisaari, die als vertegenwoordiger van de VN optrad om de statusdialoog tussen Kosovo en Servië te

leiden. Deze statusonderhandelingen mislukken, en op 17 februari 2008 roept de Kosovaarse overheid eenzijdig de onafhankelijkheid van het land uit.

Na 2008 wordt duidelijk dat er geen sprake is van één Europees perspectief. De kwestie van de onduidelijke status van Kosovo heeft tot gevolg dat er een verschil is in het optreden van de organisaties en instituties van de EU, en een verschil tussen retoriek en praktisch. Het verschil tussen de retoriek vóór en na de onafhankelijkheidsuitroep valt op. De Commissie legt veel minder nadruk op het feit dat niet alle lidstaten de onafhankelijkheid van Kosovo hebben erkend, en richt zich meer op de Europese toekomst van Kosovo. De Raad daarentegen stipt in elk document aan dat niet alle lidstaten de onafhankelijkheid van Kosovo erkennen. Dit is duidelijk te verklaren daar de Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, en de Commissie niet.

Voor de onafhankelijkheidsuitroep was er hoop dat er een status ondersteund door een resolutie van de Veiligheidsraad van de VN zou worden overeengekomen. Er werden plannen gemaakt voor de rol van de EU in Kosovo op basis van die status. Toen deze statusovereenkomst er niet kwam, kon de EU haar voorgenomen plannen niet waarmaken. De missies in Kosovo werden statusonafhankelijk, en het Ahtisaariplan, dat ook door de Verenigde Staten werd gesteund, werd niet door de EU nageleefd. De Commissie probeerde in de praktijk wel meer met de overheid van Kosovo samen te werken aan een Europese toekomst, onder andere door het visaliberalisatie proces, maar was door de statusonafhankelijkheid toch ook beperkt in haar handelen.

De EU speelde in Kosovo een dubbele rol. Het Europees perspectief werd enerzijds gebruikt als middel. In het kader van het Europees perspectief zijn er financiële middelen ingezet om het land vooruit te helpen, richting Europese waarden en het voldoen aan toetredingscriteria, zoals EAR en IPA. De EU stelde budgetten beschikbaar onder de paraplu van het Europees perspectief, om Kosovo te hervormen. Datzelfde Europees perspectief werd anderzijds ook gebruikt als doel. Kosovo moest hervormen omdat het dan een Europees perspectief zou krijgen. Het doel van de hervormingen was niet meer het creëren van een beter, veiliger, stabiel, democratischer land voor haar inwoners, maar het verkrijgen van een toekomst binnen de EU.

De EU is in de casus van Kosovo in haar eigen retorische val gestapt. Het retorisch effect heeft plaatsgevonden, zij het in mindere mate dan in het geval van Oost-Europa dat Schimmelfennig in zijn theorie beschrijft. De organisaties en instituties van de EU hebben door te blijven hameren op het Europees perspectief van de regio zelf bijgedragen aan de

manipulatie van de drijvers, zowel binnen (bijvoorbeeld: Duitsland en de Commissie) als buiten de EU (bijvoorbeeld: de VN en de VS).

Niet alle vormen van manipulatie die door Schimmelfennig zijn beschreven zijn toegepast door drijvers in het geval van Kosovo. Soms was dat niet eens nodig. Het hameren op een Europese identiteit (de eerste vorm), werd al door de EU zelf gedaan bij de introductie van het Europees perspectief. De tweede vorm van manipulatie, het manipuleren van de toetredingscriteria, is in de casus van Kosovo tussen 2003 en 2011 niet toegepast. Weliswaar is er, zoals in het voorbeeld van Schimmelfennig, gehamerd op de stabiliteit en vrede die een Europees perspectief met zich mee zou brengen, maar deze tactiek is niet gebruikt om het proces te versnellen. De argumentatie van stabiliteit en vrede is juist door de EU gebruikt om aan te vangen met het proces van een Europees perspectief voor de regio. Het grootste struikelblok voor deze vorm van manipulatie is de status van Kosovo geweest. De overheid van Kosovo heeft, ondanks tegenvallende vooruitgang op het gebied van implementatie van EU-wetgeving, financiële steun vanuit de EU kunnen behouden en dus deels de criteria van steun gemanipuleerd. Echter, omdat de status van Kosovo als onafhankelijk land niet werd erkend door de EU, was de kans dat Kosovo significant meer zicht zou krijgen op het Europees perspectief zeer klein. Om het zover te laten komen zullen er nog minstens 5 lidstaten van de EU moeten worden overtuigd.

De derde vorm van manipulatie die Schimmelfennig noemt is daarentegen wel door drijvers gebruikt. Individuen binnen de Europese Unie, zoals Javier Solana, en Olli Rehn, wijzen de instituties van de EU op de inconsequentie van het Europees perspectief. Ze betogen dat het niet alleen maar kan impliceren dat Kosovo moet hervormen, maar dat de EU daadwerkelijk meer verplichting op zich moet nemen en een betere samenwerking met Kosovo moet aangaan. Ook hier is de statuskwestie van Kosovo weer van belang voor de uiteindelijke invloed van deze manipulatie. De EU kan haar plannen niet nakomen, omdat het de onafhankelijke status van Kosovo niet erkend. De Commissie, de oorspronkelijke remmer voor een uitbreiding van de EU met landen uit de Balkan, is echter actief in het vormgeven van het Europees perspectief voor Kosovo.

Al met al kan dus worden gezegd dat er geen sprake kan zijn van één Europees perspectief voor Kosovo. Niet alleen omdat de vorm van dit perspectief door de tijd veranderd, maar ook omdat retoriek en praktijk verschilden en omdat de instituten binnen de EU in hun invulling hieraan verschillen. De mislukte statusonderhandelingen en de daaropvolgende onafhankelijkheidsuitroep zijn het voornaamste keerpunt geweest voor de eenheid van het perspectief.

Ook kan worden geconcludeerd dat het retorisch effect zoals beschreven door Schimmelfennig is opgetreden. Niet alleen de drijvers hebben een grote invloed gehad op de retorische val waarin de EU zich bevindt. De EU is in haar eigen val gelopen, door de eerste en tweede vorm van manipulatie in de argumentatie van het Europees perspectief te gebruiken. Het is nu slechts aan de drijvers om de remmers ervan te overtuigen dat Kosovo wel erkend moet worden als staat, voor ze de verdere manipulatietechnieken kunnen gebruiken om Kosovo deel te laten worden van de EU.

Dat het Europees perspectief van invloed is geweest op de toekomst van Kosovo in de EU moge duidelijk zijn, maar het Europees perspectief heeft ook voor andere landen in de regio een verschil gemaakt. Bosnië-Herzegovina en Albanië hebben net als Kosovo de status van potentiële kandidaten. In het onderzoek is al aangestipt dat Servië als voorwaarde van een lidmaatschap van de EU in dialoog is gegaan met Kosovo. Servië heeft in maart 2012 de status van kandidaat-lidstaat gekregen. Ook Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië hebben de status van kandidaat-lidstaat inmiddels bereikt. Kroatië is zelfs een stap verder, in juli 2013 zal het als lidstaat toetreden tot de Europese Unie.

De reserves waarmee de Commissie in 2000 het Europees perspectief, met daarin een mogelijk toekomstig lidmaatschap, goedkeurde, hebben dus niet geresulteerd in een minder grote rij kandidaat-lidstaten van de EU. De EU zal haar belofte moeten nakomen.

Voor Kosovo kan het Europees perspectief verschillende kanten opgaan. Een eerste mogelijkheid is dat de verschuiving van de Commissie van remmer naar drijver er voor zal zorgen dat de drijvers de overhand krijgen. De Commissie kan met de drijvers binnen de Europese Unie druk uitoefenen op de remmers om zo een oplossing te vinden voor het grootste struikelblok voor verdere toenadering: de statusproblematiek. Er zou bijvoorbeeld voor een tussenweg kunnen worden gekozen, waarin Kosovo niet als staat wordt erkend, maar wel deel kan uitmaken van verschillende vergaderingen en commissies. Hierbij is de rol van Duitsland binnen de EU naast die van de Commissie van belang. Het land heeft in de EU een machtige positie en zal deze moeten gebruiken om remmers te overtuigen van een middenweg. Kosovo kent nu al verschillende mogelijkheden om deel te nemen aan het Europese Integratieproces. Als het land kan bewijzen dat ze aan de toetredingseisen kan voldoen, want dat dat een voorwaarde is voor verdere integratie binnen de EU staat buiten kijf, moet er een compromis gevonden kunnen worden. Het Europees perspectief is door alle lidstaten van de EU aan Kosovo geboden, onder andere middels de EULEX-missie en

deelname aan SAP, en een verdere verdieping van de relatie moet dus ook vorm kunnen krijgen.

Een ander mogelijk scenario zou zijn dat de remmers de overhand krijgen. Kosovo voldoet nog lang niet aan de toegangseisen van de EU. De vereiste werking van de rechtsstaat, gelijkheid van minderheden, en een sterke vrijemarkteconomie is in Kosovo niet aan de orde, ondanks de hulp die het land voor deze beleidspunten heeft gekregen. Dit laten de recente ongeregeldeheden tussen Serviërs en Albanen, waarbij op verschillende Servische begraafplaatsen graven zijn geschonden, bijvoorbeeld zien. Hier komt bij dat de drijvers andere prioriteiten hebben dan uitbreiding van de EU. Door de economische crisis zijn verschillende landen hier terughoudender in geworden. De kritiek die achteraf op toetreding van landen als Roemenië is gekomen in bijvoorbeeld Nederland laat zien dat een snelle toetreding van landen die nog niet volledig aan de toetredingseisen voldoen niet wenselijk is. Hierdoor bestaat de kans dat het aantal remmers zal toenemen.

De manipulatietechniek van wijzen op de Europese identiteit is op Kosovo veel minder van toepassing dan op de landen beschreven in de theorie van Schimmelfennig. Hierdoor is het mogelijk dat het retorisch effect minder kans van slagen heeft. De belangrijkste remmer buiten de EU, Servië, heeft daarnaast de kandidaat-lidstatus bereikt. Mocht het land eerder lid worden van de EU dan Kosovo, wat vrij waarschijnlijk is, dan zal het blok van de remmers sterker worden. Hierbij moet wel worden gezegd dat o.a. Duitsland duidelijk heeft geformuleerd dat betere betrekkingen met Kosovo een voorwaarde voor het kandidaat-lidmaatschap van Servië is.

Of het retorisch effect in andere Zuidoost-Europese landen het Europees perspectief heeft verbeterd kan alleen regionaal vergelijkend onderzoek uitwijzen, maar het is aannemelijk dat de retorische verplichting die de EU is aangegaan met de regio door middel van manipulatie van drijvers heeft gezorgd voor een verplichting in de praktijk.

7. Literatuurlijst

Monografieën

Chivvis, Christopher S., *EU Civilian Crisis Management* (Santa Monica 2010).

Dijkstra, Hylke, *The role of the Council Secretariat and the European Commission in EU foreign policy* (Maastricht 2011).

Friis, Lykke en Murphy, Anna, *Negotiating in a time of crisis: the EU's response to military conflict in Kosovo* (San Domenico 2000).

Judah, Tim, *Kosovo what everyone needs to know* (New York 2008).

King, Iain en Mason, Whit, *Peace at any price, how the world failed Kosovo* (Londen 2006).

Artikelen

Ducasse-Rogier, Marianne, "Kosovo: what the EU should not be expected to do", *Security and Human Rights* 22:1 (Leiden 2011) 29 – 35.

Koeth, Wolfgang, "State Building without a State: The EU's dilemma in defining its relations with Kosovo" *European Foreign Affairs Review* 15 (Biggleswade 2010) 227 – 247.

Pond, Elizabeth, "The EU's test in Kosovo", *The Washington Quarterly* 31:4 (Cambridge MA 2008) 97 – 112.

Schimmelfennig, Frank, "The Community trap: liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union", *International Organization* 55:1 (Cambridge MA 2001) 47 – 80.

Shepherd, Alistair J.K., "A milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role", *International Affairs* 85:3 (Oxford 2009) 513 – 530.

Krantenartikelen

Koning, Petra de, "Jaren ploeteren voor een stabielere Balkan" In: *NRC Handelsblad* (12 november 2009).

B92, "Representatives of Belgrade and Pristina to meet", (Belgrade, 8 maart 2011), http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=03&dd=08&nav_id=73110 Laatst gewijzigd op: 8-03-2011; laatst bekeken op 17-10-2012.

Overig

Human Rights Watch, *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, (26 July 2004) D1606, op: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/412eec8b4.html>

Steinmeier, Frank-Walter, *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Zukunft des Kosovos nach der Unabhängigkeitserklärung vor dem Deutschen*

Bundestag am 20. Februar 2008 in Berlin, (Berlijn, 20 februari 2008) op:
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2008/02/16-1-bmaa-bt.html>

Documentaire: *Human, Angela's Missie*, 12 juli 2012 vertoont. Op:
<http://www.hollanddoc.nl/kijk-luister/documentaire/a/Angela-s-Missie.html>.

Beleidsteksten

Europese Unie

European Agency for Reconstruction, *Annual Report 2001 for the European Parliament and the European Council*, (Thessaloniki, 19 april 2002)

European Agency for Reconstruction, *Annual Report to the European Parliament and the Council January to December 2002* (Thessaloniki 2003)

European Agency for Reconstruction, *Annual Report to the European Parliament and the Council January to December 2003* (Thessaloniki 2004)

European Union, "A secure Europe in a better world. European security strategy", (Brussel 2003)

European Union, "EU-Factsheet, Committed to Kosovo's European future", op:
www.euinkosovo.eu

European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel 14 juni 2005)

European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel 9 december 2005)

European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the future EU role and contribution in Kosovo*, (Brussel juli 2006)

European Union, *Press Release, summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and Ollie Rehn, EU Commissioner for enlargement, on the state of preparations of the future EU role and international presence in Kosovo*, (Brussel 29 maart 2007)

EU Presidency, *EU Presidency Statement on the Kosovo status proposals to be presented today by Martti Ahtisaari in Belgrade and Pristina*, (Brussels 2 februari 2007) op:
http://www.eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/February/0202Kosovo.html

European Union/United States/ Russian Federation Troika , *Report of the European Union/United States/ Russian Federation Troika on Kosovo* (4 december 2007)

Commissie buitenlandse zaken Europees Parlement, rapporteur Joost Lagendijk, *Verslag over de toekomst van Kosovo en de rol van de EU A6-0067/2007*, (Brussel 15 maart 2007)

Europees Parlement, “14. de toekomst van Kosovo en de rol van de EU (debat) PV”, (Brussel 28 maart 2007)

Office of the Head of Mission EULEX KOSOVO, *EULEX Programme Report*, (Pristina juli 2009)

European Union Office in Kosovo, “Press Archive 2010”, op:
http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/archives/archive_2010_en.htm.

Commissie van de Europese Gemeenschappen

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania*, (Brussel 1999)

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement De Westelijke Balkan en Europese Integratie*, (Brussel 2003)

Commission of the European Communities, *Second meeting of the EU's Kosovo Sap Tracking Mechanism*, (Brussel/Pristina 2003)

Commission of the European Communities, *EU-Western Balkans Summit – Declaration*, (Thessaloniki 2003)

Commission of the European Communities, *Report from the Commission. The Stabilization and Association process for South East Europe. Third Annual Report*, (Brussel 2004)

Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper Serbia and Montenegro Stabilisation and Association Report 2004*, (Brussel 2004)

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, A European Future for Kosovo*, (Brussel 20 april 2004)

Commission of the European Communities, *Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report*, (Brussel 9 november 2005)

Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2006 Progress Report*, (Brussel 8 november 2006)

Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2007 Progress Report*, (Brussel 5 november 2007)

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Western Balkans: Enhancing the European perspective*, (Brussel 5 maart 2008)

Commission of the European Communities, *Commission staff working document Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report*, (Brussel 5 november 2008)

Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee 2007 Annual Report*, (Brussel 15 december 2008)

Commission of the European Communities, *Kosovo under UNSCR 1244/99 2009 Progress Report*, (Brussel 14 oktober 2009)

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010* (Brussel 14 oktober 2009)

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Kosovo* (Under UNSCR 1244/1999) – Fulfilling its European Perspective*, (Brussel 14 oktober 2009)

Commission of the European Communities, *Kosovo * (Under UNSCR 1244/1999) 2010 Progress Report*, (Brussel 9 november 2010)

Liaison Kantoor van de Commissie

European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Union Newsletter No 1 June 2005* (Pristina juni 2005)

European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Union Newsletter No 3 December 2005*, (Pristina december 2005)

European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Commission Newsletter No.7*, (Pristina april 2008)

European Commission Liaison Office in Kosovo, *European Commission Newsletter No.9*, (Pristina juli 2008)

European Commission Liaison Office to Kosovo, *European Commission Newsletter No.10*, (Pristina november 2008)

European Commission Liaison Office to Kosovo, *European Commission Newsletter No. 12*, (Pristina juni 2009)

Europese Raad

European Council, *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans*, (Thessaloniki 16 juni 2003)

European Council, *Presidency conclusions Brussels European Council*, (Brussel 15 juli 2005)

Raad van de Europese Unie

The Council of the European Union, *Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999*, (Brussel 2004)

The Council of the European Union, *Press Release 2641st Council meeting General Affairs and External Relations, External Relations*, (Brussel 21 februari 2005)

The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo* (Brussel 10 april 2006)

The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/623/CFSP on the establishment of a EU-team to contribute to the preparations of the establishment of a possible international civilian mission in Kosovo, including a European Union Special Representative component (ICM/EUSR Preparation Team)*, (Brussel 15 september 2006)

The Council of the European Union, *Council Joint Action 2006/918/CFSP amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, (Brussel 11 december 2006)

The Council of the European Union, *Council Joint Action 2007/334/CFSP amending and extending Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, (Brussel 14 mei 2007)

The Council of the European Union, *Press Release 2845th/2846th Council meetings General Affairs and External Relations*, (Brussel 28 januari 2008)

The Council of the European Union, *Council conclusions on Kosovo, 2851st External Relations Council meeting*, (Brussel 18 februari 2008)

The Council of the European Union, *Council Decision of 18 february 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC (2008/213/EC)*, (Brussel 19 maart 2008)

The Council of the European Union, *Council Conclusions on enlargement/ stabilization and association process 2984th General Affairs Council meeting* (Brussel 7 en 8 december 2009)

The Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilization and association process, 3132nd General Affairs Council meeting*, (Brussel, 5 december 2011)

De Verenigde Naties

United Nations Security Council, *Resolution 1244*, (New York 10 June 1999)

United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo S/1999/779*, (New York 12 July 1999)

UNHCR, *Global Report 1999* (2000 Bron)

PIZB and UNMIK, *Kosovo Standards Implementation Plan*, (Pristina 31 maart 2004)

Security Council of the United Nations, *Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, A Comprehensive review of the situation in Kosovo* (New York 7 oktober 2005)

Ahtisaari, Martti, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, (26 maart 2007)

United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, (New York 2008)

Overig

Contact Group, *Interim Agreement for peace and Self-Government in Kosovo*, (Rambouillet, 23 Februari 1999)

NATO, *Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, (Kumanovo 9 June 1999).

Assembly of Kosovo, *Declaration of Independence*, (Pristina 17 februari 2008)

Assembly of Kosovo, *Constitution of the Republic of Kosovo*, (Pristina 14 juni 2008)

International Court of Justice, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, (Den Haag 22 juli 2010)

Fried, Daniel, *Signing of European Union Rule of Law Mission (EULEX) Agreement* (Brussels 22 oktober 2008) op: <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/111171.htm>.

Feith, Pieter (EUSR), *The EUSR in Kosovo addresses the Foreign Affairs Committee of the European Parliament*, (Brussel 22 juni 2010)