

Vergaderjaar 2008–2009

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 96

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2009

Met verwijzing naar het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 11 juni jl. om een overzicht en een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU-uitbreiding, met bijzondere aandacht voor de tijdpaden van de besluitvorming, hebben wij het genoegen u bijgaande reactie aan te bieden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Inleiding

Naar aanleiding van uw verzoek om een overzicht en een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU uitbreiding, met bijzondere aandacht voor de tijdspaden van de besluitvorming, willen wij u graag als volgt informeren.

Zoals bekend heeft een achttal landen concreet zicht op EU lidmaatschap. Drie landen hebben inmiddels de status van kandidaat-lidstaat: Turkije, Kroatië en Macedonië. Met Turkije en Kroatië vinden sinds 2005 toetredingsonderhandelingen plaats. Macedonië is nog niet zo ver.

De vijf overige landen worden aangemerkt als *potentiële* kandidaat-lidstaat: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië en Kosovo. De eerstgenoemde vier potentiële kandidaat-lidstaten zijn onderdeel van het stabilisatie- en associatieproces dat de EU in 1999 lanceerde om bij te kunnen dragen aan de opbouw en integratie van de landen van de Westelijke Balkan na de Balkan crisis in de jaren negentig.

De recente lidmaatschapsaanvragen van Montenegro en Albanië geven een nieuwe dynamiek aan het EU integratieproces van de landen van de Westelijke Balkan. De reactie van de EU op deze ontwikkelingen kan worden beschouwd als een politieke lakmoesproef voor de wijze waarop de Unie haar eigen uitbreidingsstrategie toepast. Een aantal lidstaten en de Europese Commissie zijn van oordeel dat de stabiliteit op de Westelijke Balkan het beste wordt gediend door de regio snel te integreren in de EU. Door vaart te houden in het proces van toenadering, hopen zij de EU gezinde krachten in de betrokken landen een steuntje in de rug te geven. Dit zou hen over de streep kunnen trekken om impopulaire hervormingsmaatregelen door te zetten. Nederland, hierin bijgevalen door een aantal andere lidstaten, benadrukt het belang van een geloofwaardig en zorgvuldig uitbreidingsbeleid als beste garantie voor stabiliteit in de regio op de lange termijn.

Het ligt in de lijn der verwachting dat ook IJsland op korte termijn een lidmaatschapsaanvraag indient.

Nederland is van oordeel dat een consistente implementatie van de EU uitbreidingsstrategie die in december 2006 door de Europese Raad werd aanvaard in de relatie met zowel de kandidaat-lidstaten als de potentiële kandidaat-lidstaten belangrijker is dan ooit. Uitgangspunt van deze strategie is dat het tempo van toenadering tot de EU afhankelijk is van de mate waarin de noodzakelijke hervormingen in de individuele landen worden doorgevoerd. Ieder land wordt op zijn eigen merites beoordeeld. In de visie van Nederland is een integer uitbreidingsbeleid, waarbij het voldoen aan de criteria leidend is, essentieel om draagvlak voor verdere uitbreiding te behouden bij de bevolking in de lidstaten van de Unie. Daarbij moet het tempo van de uitbreiding ook zijn afgestemd op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. Nederland zal zich een strenge maar rechtvaardige partner in het uitbreidingsproces blijven betonen. Op gedane toezeggingen zal Nederland niet meer terugkomen.

Hieronder volgt een overzicht van recente ontwikkelingen in het EU integratieproces van de betrokken kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.

Kandidaat-lidstaten

Turkije

De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn op 3 oktober 2005 van start gegaan. In het onderhandelingsraamwerk is vastgelegd dat het gedeelde doel van de onderhandelingen toetreding is, maar dat de uitkomst van dit «open-ended» proces niet op voorhand vaststaat.¹ Tot op heden zijn 9² van de 35 onderhandelingshoofdstukken van het acquis communautaire geopend. Naar verwachting zal op 30 juni a.s. nog een hoofdstuk³ aan deze lijst kunnen worden toegevoegd. Zie voor een overzicht van alle onderhandelingshoofdstukken bijlage I bij deze brief. De onderhandelingen over het hoofdstuk betreffende wetenschap en onderzoek (hoofdstuk 25) zijn inmiddels afgerond. Inkomend EU voorzitter Zweden zet in op de opening van één of twee nieuwe hoofdstukken in de tweede helft van het jaar.

Het onderhandelingsproces met Turkije wordt door de lidstaten nauwlettend gevolgd. Uit onvrede over de Turkse weigering het aanvullend Protocol bij het Verdrag van Ankara te implementeren, en daarmee de douane-unie met de EU ook van toepassing te verklaren op Cyprus, besloot de Raad in december 2006 acht hoofdstukken⁴ te bevriezen. In aanvulling hierop heeft Frankrijk in 2007 een bilaterale reserve gelegd op vijf hoofdstukken⁵, die in de Franse visie te zeer vooruitlopen op een eventueel Turks lidmaatschap van de Unie. Daarnaast worden verschillende onderhandelingshoofdstukken om redenen van uiteenlopende aard door individuele lidstaten geblokkeerd. Dit najaar zal de Commissie de Turkse implementatie van het Ankara Protocol voor de derde keer evalueren. In dit verband is van belang in hoeverre de herenigingsonderhandelingen op Cyprus, die plaatsvinden onder auspiciën van de Verenigde Naties, tot resultaat zullen hebben geleid. Een constructieve bijdrage van Turkije aan dit proces is van groot belang.

Nederland benadrukt, zowel in EU verband als in contacten met de Turkse autoriteiten, dat toetreding van Turkije pas aan de orde kan zijn, als Turkije heeft voldaan aan alle gestelde criteria. Daartoe is noodzakelijk dat Turkije voortgang maakt in het hervormingsproces. Nederland verwelkomt de belofte van premier Erdogan zich hiervoor sterk in te zetten. Het jaar begon in dit opzicht veelbelovend met onder meer de aanvaarding van het Nationale Programma voor de Implementatie van het Acquis en de benoeming van een speciale onderhandelaar voor het EU onderhandelingsproces. Daarnaast werd een begin gemaakt met tv-uitzendingen in de Koerdische taal, werd een gendergelijkheid commissie in het parlement ingesteld en werd een aantal belangrijke maatregelen genomen op financieel en fiscaal terrein. Het is zaak voor Turkije nu verder uitvoering te geven aan de hervormingsagenda, ondanks de (lichte) verkiezingsnederlaag die de regerende AK Partij in maart jl. moest incasseren. Voor Nederland zijn daarbij in het bijzonder hervormingen op het gebied van de vrijheid van meningsuiting, religieuze vrijheden, vrouwenrechten en rechten van vakbondsleden belangrijke aandachtspunten. Het perspectief op toekomstig EU lidmaatschap is voor veel hervormingsgezinde krachten in de Turkse samenleving een belangrijke stimulans en maakt het onderhandelingsproces zelf minstens zo belangrijk als de uitkomst ervan. Nederland zal Turkije daarom blijven aanspreken op de noodzaak van concrete vorderingen. Het huidige tempo van de hervormingen verloopt naar de mening van de regering te traag.

Kroatië

Het toetredingsproces van Kroatië is in 2009 in lastig vaarwater gekomen.

¹ «The shared objective of the negotiations is accession. These negotiations are an open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand».

² Het betreft de hoofdstukken 4, 6, 7, 10, 18, 20, 21, 28 en 32.

³ Het betreft hoofdstuk 16.

⁴ Het betreft de hoofdstukken 1, 3, 9, 11, 13, 14, 29 en 30.

⁵ Het betreft de hoofdstukken 11 (zie ook onder voetnoot 2), 17, 22, 33 en 34.

In haar voortgangsrapportage van november 2008 stelde de Commissie Kroatië nog een tijdpad voor afronding van de technische onderhandelingen in 2009 in het vooruitzicht. Op dat moment waren 11 hoofdstukken¹ geopend en 6 hoofdstukken² voorlopig gesloten. De Commissie verwachtte dat Kroatië op de resterende hoofdstukken snel voortgang kon boeken door vervulling van de door de lidstaten geformuleerde openings- en sluitingsijkpunten. Nederland was niet overtuigd door de argumentatie van de Commissie en heeft zich – met succes – heftig verzet tegen een verwijzing in de raadsconclusies van december 2008 naar het door de Commissie genoemde tijdpad.

Inmiddels heeft de Commissie haar appreciatie moeten bijstellen en ook de Kroatische premier Sanader heeft onlangs publiekelijk te kennen gegeven dat afronding van de onderhandelingen in 2009 niet langer realistisch is. Het onderhandelingsproces stagneert als gevolg van twee ontwikkelingen in het bijzonder, waarover uw Kamer eerder werd geïnformeerd in de geannoteerde agenda's voor de RAZEB van april en juni jl.

In de eerste plaats heeft buurland Slovenië reserves gelegd op een twaalfstal onderhandelingshoofdstukken³. De Sloveense blokkade hangt samen met een bilateraal grensgeschil tussen beide landen. Pogingen onder leiding van uitbreidingscommissaris Rehn om een doorbraak te helpen bewerkstelligen hebben tot op heden niet tot een oplossing geleid. Nederland is van oordeel dat bilaterale geschillen die geen raakpunten hebben met het *acquis communautaire* in onderling overleg moeten worden opgelost en niet over de band van het toetredingsproces moeten worden gespeeld. Ook inkomend EU voorzitter Zweden is deze mening toegedaan. De EU zou zich in de visie van Nederland niet de rol van arbiter moeten aanmeten.

De onderhandelingen met Kroatië hebben daarnaast vertraging opgelopen door de gebrekkige medewerking die Kroatië verleent aan het Joegoslavië Tribunaal. Hoofdaanklager Brammertz liet zich hier op 4 juni jl. tegenover de VN Veiligheidsraad opnieuw kritisch over uit. Voor een aantal lidstaten, waaronder Nederland, is dit aanleiding goedkeuring aan de door de Commissie voorgestelde openingsijkpunten van onderhandelingshoofdstuk 23 vooralsnog te onthouden. Dit hoofdstuk, dat toeziet op de rechterlijke macht en fundamentele vrijheden, is wat Nederland betreft één van de kernhoofdstukken van het *acquis communautaire*. Niet alleen raakt deze materie direct de politieke criteria, ook is een juiste toepassing van het geheel aan EU wet- en regelgeving sterk afhankelijk van een goed functionerende en betrouwbare rechterlijke macht.

Nederland deelt de mening van de Commissie dat Kroatië op het terrein van justitiële hervormingen nog het nodige huiswerk heeft te doen, vooral wat betreft de duurzame implementatie van die hervormingen. Met de lessen die zijn getrokken uit het toetredingsproces van Roemenië en Bulgarije in het achterhoofd, heeft Nederland de Europese Commissie reeds een aantal suggesties voor sluitingsijkpunten aangereikt voor hoofdstuk 23. Deze zijn met name gericht op corruptiebestrijding, hervorming van de rechterlijke macht en rechten van minderheden.

Macedonië

¹ Het betreft de hoofdstukken 1, 2, 3, 5, 14, 15, 18, 19, 28, 32 en 33.

² Het betreft de hoofdstukken 7, 10, 20, 25, 26 en 30.

³ Het betreft de hoofdstukken 4, 6, 11, 12, 13, 16, 21, 22, 24, 27, 29 en 31.

Macedonië verkreeg in 2005 de status van kandidaat-lidstaat. Besloten werd echter de onderhandelingen pas te laten beginnen, als het land volledig aan de Kopenhagen criteria voldeed. Tot op heden is dit niet het geval. In maart 2008 gaf de Commissie aan de lidstaten te willen adviseren in het najaar van 2008 een datum voor de start van de onderhande-

lingen in het vooruitzicht te stellen, indien Macedonië kon aantonen te voldoen aan de acht belangrijkste voorwaarden uit het Europees Toetredingspartnerschap. De verkiezingen van juni 2008, waarbij sprake was van hevige onlusten, gooiden echter roet in het eten. Ook het slepende bilaterale geschil met Griekenland over de naamkwestie bevorderde het euro-atlantische integratieproces van Macedonië niet. De Commissie formuleerde in haar voortgangsrapportage van november 2008 dan ook geen aanbeveling voor een datum voor de start van de onderhandelingen. Dat de verkiezingen van maart 2009 volgens internationaal aanvaarde normen zijn verlopen is een hoopvol teken, maar garandeert geenszins dat Macedonië in het najaar van 2009 wel een datum tegemoet kan zien.

Nederland is van mening dat nieuwe stappen in het toetredingsproces pas aan de orde zijn, als het land voldoet aan de acht gestelde criteria. Nederland verwelkomt daarnaast het succes dat Macedonië in 2009 boekte op een gerelateerd terrein: in haar rapport van 18 mei jl. constateerde de Commissie dat Macedonië het stappenplan voor visumliberalisatie met succes heeft uitgevoerd. Het land komt dan ook naar verwachting vanaf 2010 in aanmerking voor visumliberalisatie (visa voor een verblijf korter dan 90 dagen). De JBZ-Raad zal hierover dit najaar bij gekwalificeerde meerderheid een definitief oordeel vellen, nadat ook het Europees Parlement zich heeft uitgesproken.

Potentiële kandidaat-lidstaten

Albanië

De stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) met Albanië werd ondertekend in april 2006. Drie jaar later, op 28 april jl., diende het land een EU lidmaatschapsaanvraag in. Nederland is van oordeel dat de parlementaire verkiezingen van 28 juni jl. een belangrijke graadmeter zijn voor de mate waarin het land voldoet aan de politieke Kopenhagen criteria. Nieuwe stappen in het integratieproces zijn wat Nederland betreft dan ook alleen maar gerechtvaardigd, indien kan worden geconcludeerd dat de verkiezingen volgens internationaal aanvaarde normen zijn verlopen. In een eerste reactie heeft Commissaris Rehn al de nodige kritische kanttekeningen geplaatst. Voor een definitief oordeel zal het rapport van ODIHR, dat eind augustus wordt verwacht, leidend zijn. Voordat de Raad een besluit velt over een eventueel verzoek aan de Commissie een advies («avis») over de lidmaatschapsaanvraag van Albanië te formuleren, wacht Nederland bij voorkeur de reguliere voortgangsrapportage af die de Commissie op 14 oktober a.s. zal presenteren. Mogelijk zullen bij een positief oordeel van de internationale gemeenschap over de verkiezingen de meeste lidstaten ervoor pleiten de Commissie al eerder te benaderen met een verzoek om een avis. Anders dan Nederland beschouwen de meeste lidstaten en de juridische dienst van de Commissie het verzoek om een avis als een technisch besluit dat bij gewone meerderheid kan worden genomen.

Bosnië-Herzegovina

In juni 2008 werd de SAO met Bosnië-Herzegovina ondertekend, nadat was voldaan aan de vier voorwaarden¹ die de EU met het oog op ondertekening had geformuleerd. Uw Kamer stemde in met de SAO na een plenair debat op 9 juni jl. De SAO biedt het juridische kader voor de verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Bosnië-Herzegovina. Nederland hecht daarbij vooral aan de mensenrechten-clausule, de ICTY conditionaliteit en de bepalingen op justitieel terrein, inclusief de Terug- en Overname clausule.

¹ Hervormingen van het politie-apparaat; een positief oordeel over de samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal; hervorming van de publieke omroep; en aanvaarding van de benodigde wetgeving en ontwikkeling van de administratieve capaciteit om de SAO naar behoren te kunnen implementeren.

Bosnië-Herzegovina heeft nog een lange weg te gaan, voordat het in de visie van Nederland klaar is voor een volgende stap in het toenaderingsproces. In het gesprek dat minister Verhagen begin juni voerde met zijn Bosnische ambtgenoot Alkalaj drukte hij deze op het hart niet over te gaan tot overhaaste stappen in dit verband. Minister Alkalaj nam dit advies ter harte en zegde toe vooraf met Nederland en andere lidstaten te zullen consulteren, voordat een eventuele lidmaatschapsaanvraag zou worden ingediend. De komende maanden zullen vooral in het teken staan van de wijze waarop en wanneer de transitie van het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger naar de EU Speciaal Vertegenwoordiger zal kunnen plaatsvinden.

Montenegro

De SAO met Montenegro werd ondertekend in oktober 2007, ruim een jaar nadat het land de onafhankelijkheid verkreeg. Het Nederlandse parlement stemde in met de SAO in november 2008. Op 15 december 2008 vroeg Montenegro het EU lidmaatschap aan.

Nederland stelde zich in eerste instantie terughoudend op gezien de tekortkomingen die de Commissie had geconstateerd in haar voortgangsrapportage van november 2008. Om in te kunnen stemmen met een eventueel verzoek van de Raad aan de Commissie om een avis over de lidmaatschapsaanvraag op te stellen, achtte Nederland het van groot belang dat de verkiezingen van maart 2009 volgens internationale standaarden zouden verlopen. Aan deze voorwaarde werd voldaan. Op 23 april jl. stemde de Raad vervolgens in met het avis-verzoek. Hierbij werd nadrukkelijk verwezen naar de EU uitbreidingsstrategie van 2006, de Kopenhagen criteria en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces. De Commissie zegde daarnaast mede op aandringen van Nederland toe ruim de tijd te zullen nemen voor een zorgvuldige analyse van de openstaande punten en het avis pas «in de loop van 2010» te zullen presenteren.

Op basis van het avis besluit de Raad bij unanimité of de status van kandidaat-lidstaat wordt toegekend. Ook het besluit over de start van de onderhandelingen vereist eenparigheid van stemmen. Er dienen zich gaande het proces derhalve voldoende momenten aan om zonodig pas op de plaats te maken. De Kamer werd over deze ontwikkelingen geïnformeerd per brief d.d. 24 april jl.

Servië

In april 2008 ondertekende de Raad de SAO met Servië. Tegelijkertijd werd door de Raad, op instigatie van Nederland, besloten de SAO pas ter ratificatie aan de nationale parlementen voor te leggen, als bij unanimité kon worden vastgesteld dat Servië volledig samenwerkte met het Joegoslavië Tribunaal. Hierbij werd tevens overeengekomen de inwerkingtreding van de interim SAO (het gedeelte van de SAO dat betrekking heeft op de bepalingen waarover de Gemeenschap exclusieve competentie heeft) eveneens afhankelijk te stellen van de zogenaamde ICTY conditionaliteit. Normaliter treedt de interim SAO kort na ondertekening van de SAO automatisch in werking.

Ondanks aanhoudende druk van het merendeel van de lidstaten houdt Nederland onverkort vast aan het bovengenoemde dubbele raadsbesluit van april 2008. In zijn halfjaarlijkse rapportage aan de VN Veiligheidsraad op 4 juni jl. gaf Hoofdaanklager Brammertz aan dat, hoewel er wel degelijk sprake was van verdere verbetering, niet kon worden gesproken van

«volledige samenwerking» met het ICTY. Nederland zag in deze uitspraken geen aanleiding zijn positie te herzien.

Servië voert overigens sinds het begin van dit jaar de bepalingen van de interim SAO eenzijdig uit met het oog op de opbouw van een zeker track record van implementatie van de SAO, van belang op het moment van een eventueel toekomstige lidmaatschapsaanvraag. Wat Nederland betreft kan een lidmaatschapsaanvraag van Servië niet aan de orde zijn, zolang niet is voldaan aan de voorwaarden voor nationale ratificatie van de SAO. Wel is Nederland bereid, mede gezien de verbeterde inzet, een bemoedigend politiek signaal af te geven op het gebied van visum-liberalisatie, conform de positieve beoordeling van de Commissie in haar rapportage van 18 mei jl. Daarnaast is Nederland gelet op de verbeterde samenwerking van Servië met het ICTY bereid te kijken naar mogelijkheden om additionele handelspreferenties te verlenen aan Servië.

Kosovo

Kosovo, dat zichzelf in februari 2008 onafhankelijk verklaarde, maakt geen onderdeel uit van het stabilisatie- en associatieproces. Voor Kosovo is een sui generis mechanisme¹ in het leven geroepen, waarmee de voortgang in het EU integratieproces wordt beoordeeld. De Commissie is voornemens dit najaar een *feasibility study* te presenteren die in kaart zal brengen op welke wijze dit proces in Kosovo het beste verder vorm kan krijgen. Complicerende factor is dat een vijftal EU lidstaten Kosovo niet heeft erkend², hetgeen gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor het aangaan van een juridisch bindende overeenkomst tussen de EU en Kosovo. Nederland ziet de studie van de Commissie met belangstelling tegemoet. De belangrijkste aandachtspunten voor Nederland daarbij zijn de hervormingen in het openbaar bestuur, de bestrijding van corruptie en de kwaliteit en implementatie van wetgeving.

IJsland

Het inkomende voorzitterschap houdt er rekening mee dat ook IJsland in juli een lidmaatschapsaanvraag zal indienen. Thans buigt het IJslandse parlement zich over een voorstel ter zake van de regering. Het ICE-save akkoord wacht eveneens op IJslandse parlementaire instemming. Daar IJsland als lid van de Europese Economische Ruimte reeds ongeveer tweederde van het acquis communautaire heeft overgenomen en voldoet aan de politieke criteria, zou het formuleren van een avis volgens de Commissie relatief weinig tijd in beslag nemen.

Nederland staat positief tegenover een eventuele lidmaatschapsaanvraag van IJsland. Nederland beschouwt IJsland als een betrouwbare en gelijkgezinde NAVO partner, die belangrijke Europese waarden met Nederland deelt. IJsland wordt echter niet anders behandeld dan de andere landen met lidmaatschapsperspectief en zal derhalve aan alle gestelde criteria moeten voldoen, voordat sprake kan zijn van eventuele toetreding tot de Europese Unie. Een bijzonder aandachtspunt voor Nederland geldt de naleving van de richtlijn inzake het deposito garantiestelsel, die onderdeel uitmaakt van het acquis communautaire.

¹ Stabilisation and Association Agreement Tracking Mechanism (STM).

² Cyprus, Roemenië, Griekenland, Slowakije en Spanje.

1. Vrij verkeer van goederen
2. Vrij verkeer van werknemers
3. Recht van vestiging en vrije dienstverrichting
4. Vrij verkeer van kapitaal
5. Overheidsopdrachten
6. Vennootschapsrecht
7. Wet inzake intellectuele eigendom
8. Concurrentiebeleid
9. Financiële diensten
10. Informatiemaatschappij en media
11. Landbouw
12. Voedselveiligheid, veterinair en fytosanitair beleid
13. Visserij
14. Vervoersbeleid
15. Energie
16. Belasting
17. Economisch en monetair beleid
18. Statistiek
19. Sociaal beleid en werkgelegenheid
20. Ondernemings- en industriebeleid
21. Trans-Europese Netwerken
22. Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten
23. Rechterlijke macht en fundamentele rechten
24. Justitie, vrijheid en veiligheid
25. Wetenschap en onderzoek
26. Onderwijs en cultuur
27. Milieu
28. Bescherming consumenten en volksgezondheid
29. Douane-unie
30. Buitenlandse betrekkingen
31. Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid
32. Financiële controle
33. Financiële en budgettaire bepalingen
34. Instellingen
35. Andere kwesties