

Vergaderjaar 2002–2003

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2002

Met verwijzing naar de brief van 9 oktober jl. (kamerstuk 23 987, nr. 14) waarmee U het strategiedocument en de voortgangsrapporten van de Europese Commissie betreffende de kandidaat lidstaten toeging, treft U hierbij de appreciatie¹ aan van de regering van deze rapportage en de mede daarop gebaseerde inzet van de regering voor de Europese Raad van Brussel (24–25 oktober 2002).

De door de Commissie voorgelegde documenten vormen de basis voor de bespreking van de uitbreidingsvraagstukken tijdens de Europese Raad van Brussel. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) zal de Europese Raad op 21–22 oktober 2002 voorbereiden aan de hand van deze stukken.

Op 23 oktober 2002 staat vervolgens een plenair debat in Uw Kamer geagendeerd waarin de Nederlandse inzet tijdens de Europese Raad wordt besproken. Deze brief en de bijgevoegde appreciatie van de Commissiedocumenten beogen deze inzet te onderbouwen.

In deze brief wordt na een inleiding ingegaan op

1. de voorgeschiedenis en het kader van toetsing op dit moment,
2. de vraagstelling die voorligt tijdens de Europese Raad van Brussel
3. de standpuntbepaling van de regering
4. de inzet van de regering aangaande de resterende toetredings-
onderhandelingen.

Inleiding

In 1993 besloot de Europese Raad van Kopenhagen dat de Midden- en Oosteuropese landen die dat wensten, lid zouden worden van de Europese Unie:

¹ De rapportage Landenappreciatie (incl. bijlagen) is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

«De Europese Raad stemde er heden in toe dat de geassocieerde landen in Midden en Oost Europa die dat wensen, lid worden van van de Euroopese Unie. De toetreding zal plaatsvinden zodra een geassocieerd land in staat is de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden.»

De Europese Raad beschreef vervolgens deze voorwaarden, of criteria, waaraan voldaan dient te worden bij toetreding, te weten de politieke, de economische en de acquis-overname criteria:

«Het lidmaatschap vereist dat de kandidaat-land is gekomen tot stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van de minderhedenrechten garanderen, het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de unie het hoofd te bieden.

Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven.»

De Europese Raad van Nice (2000) besloot tot een streefdatum voor toetreding, te weten 2004 en stelde in dat licht vast dat de onderhandelingen in 18 maanden (dus medio 2002) moesten worden gevoerd (de «road map»). De Europese Raad van Laken (2001) identificeerde welke tien landen waarschijnlijk de eerste toetreders zouden worden.

De Europese Raad van Sevilla (juni 2002) bevestigde het voornemen dit jaar de onderhandelingen met de bedoelde 10 landen af te ronden.

Het is, aldus, de bedoeling van de Europese Raad geweest:

- dat kandidaten op het moment van toetreding aan de criteria moeten voldoen;
- dat de feitelijke toetreding van de eerste kandidaten in 2004 plaatsvindt
- dat, om die toetreding in 2004 mogelijk te maken, de toetredingsonderhandelingen eind 2002 moeten worden afgerond (zodat 2003 beschikbaar is voor de ratificaties en referenda)
- dat op enig moment in 2002 moest worden besloten welke kandidaten ver genoeg waren gevorderd met de interne hervormingen en de toetredingsonderhandelingen om daarmee de slotonderhandelingen te voeren.

De toetsing van de hervormingen en van de voortgang in de onderhandelingen zou een individuele (land voor land: differentiatiebeginsel) zijn, maar uit die toetsing kon een groep eerste toetreders voortkomen. Dat individueel, van land tot land, moet worden beoordeeld of en wanneer de kandidaat-lidstaten gereed zijn, is in Sevilla door Nederland naar voren gebrachte en door de Europese Raad bevestigd. De Europese Raad stelde daarbij vast, zoals ook in het verslag opgemerkt, dat een (1) gezamenlijk verdrag zou worden opgesteld voor deze zich aftekenende groep van tien kandidaten.

Van belang is, in het licht van het voorgaande, voorts vast te stellen dat Nederland – dat wil zeggen: regering en parlement- op de hoogte waren en hebben ingestemd met de wijze waarop het toetredingsproces werd ingevuld.

In de informatie die de regering in de voorbije jaren aan de Kamer heeft aangeboden is het voorgaande vervat: Acquis overname en implementatie moest het geval zijn bij toetreding, behoudens overeengekomen overgangstermijnen.

Voorts is, in het proces, vastgesteld dat alle kandidaten behalve Turkije reeds voldoen aan het politieke criterium. Daaraan te voldoen was een vereiste om de toetredingsonderhandelingen te kunnen beginnen. Die toetsing staat dus niet mee ter discussie.

Eisen

De Europese Unie heeft op deze wijze in het achter ons liggende decennium aan de uitbreiding eisen aan zichzelf en aan kandidaten gesteld.

1.1 Eisen aan kandidaat-lidstaten

In de inleiding is uiteengezet welke eisen de Unie in Kopenhagen formuleerde. Door latere Europese Raden is geconcludeerd dat niet alleen overname in nationale wetgeving van het *acquis* vereist was om te voldoen aan het laatste criterium, maar dat ook verzekerd diende te zijn dat de betreffende kandidaat-lidstaat in staat was het *acquis* effectief toe te passen.

In juni 1997 besloot de Europese Raad van Luxemburg¹ dat de tenuitvoerlegging van de pre-accessiestrategie in zes kandidaat-lidstaten voldoende was gevorderd om onderhandelingen met hen te kunnen beginnen over de concrete en specifieke voorwaarden voor toetreding van deze landen.

In december 1999 besloot de Europese Raad van Helsinki² dat met zes andere kandidaat-lidstaten eveneens toetredingsonderhandelingen konden worden begonnen. Ten aanzien van de dertiende kandidaat-lidstaat (Turkije) werd de kandidatuur bevestigd, maar werd vastgesteld dat dit land nog niet voldeed aan de politieke criteria. Daarom werden geen toetredingsonderhandelingen gestart met Turkije.

Zoals gezegd, stelde de Europese Raad van Nice in december 2000 de *road map* (kalender) vast voor de resterende onderhandelingen. Deze kalender gaf de ambitie aan in 2002 de onderhandelingen met de meest gevorderde kandidaat-lidstaten af te ronden opdat deze landen in juni 2004 als lidstaat kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europese Parlement.

De Europese Raden van Gotenburg (juni 2001), Laken (december 2001) en Sevilla (juni 2002) hebben daarna achtereenvolgens telkens de voortgang van het onderhandelingsproces gezien. Vastgesteld werd dat de gestelde ambitie om in 2002 de onderhandelingen met de meest gevorderde groep af te ronden haalbaar en wenselijk was. Bovendien werd geconstateerd dat tien, met name genoemde landen op schema lagen om deze doelstelling te halen.

Respectieve Nederlandse regeringen hebben, met instemming van de Kamer, aan deze standpuntbepaling van de hiervoor genoemde Europese Raden actief bijgedragen.

1.2 Eisen aan de Unie

De Unie heeft zichzelf twee eisen gesteld aangaande de uitbreiding. Enerzijds diende een financieel kader te worden overeengekomen dat de opname van nieuwe lidstaten binnen de EU-begroting mogelijk maakte, anderzijds dienden (mede in overeenstemming met het bepaalde in het Verdrag van Amsterdam) de nodige institutionele en andere interne aanpassingen tot stand te worden gebracht.

¹ Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië.

² Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije.

Met de aanvaarding van het meerjaren begrotingskader (Financiële Perspectieven 2000–2006) door de Europese Raad van Berlijn (1999) en met het sluiten van het Verdrag van Nice (2001) heeft de Unie aan deze eisen voldaan. Met zowel de Financiële Perspectieven, die expliciet begrotingsvoorzieningen troffen voor de opname van nieuwe lidstaten vanaf 2002, alsook met het Verdrag van Nice hebben de regering en de Kamer ingestemd. Op 19 oktober zal in Ierland een (nieuw) referendum over het Verdrag van Nice plaatsvinden. Wanneer dit een positieve uitkomst heeft, zal het verdrag door alle lidstaten zijn aanvaard. Indien onverhoopt het referendum leidt tot een afwijzing van het Verdrag, zal moeten worden gezien welke gevolgen dit heeft. Op het moment waarop de Europese Raad van Brussel plaatsvindt, zal het resultaat van het referendum bekend zijn.

2. Vraagstelling

De Europese Raad heeft zich dus ten doel gesteld de toetredings-onderhandelingen in 2002 af te ronden met de daarvoor gereed zijnde kandidaat-lidstaten, zodat deze in 2004 kunnen toetreden en als lidstaten in juni 2004 deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. Alleen als uiterlijk eind 2002 de onderhandelingen worden afgerond, kan de feitelijke toetreding in 2004 plaatsvinden. Tussen het afronden van de onderhandelingen (december 2002) en de feitelijke toetreding (2004) moet immers het Verdrag worden gefinaliseerd (januari-februari 2003), aan het Europees Parlement worden voorgelegd (maart-april 2003), getekend (april 2003) en in alle lidstaten en kandidaat-lidstaten parlementair worden goedgekeurd. In Nederland vergt deze goedkeuringsprocedure, als bekend, al gauw een jaar.

Om afronding in Kopenhagen mogelijk te maken, zal de Europese Raad eerst te Brussel (24–25 oktober) twee besluiten moeten nemen:

- allereerst moet de ER aan de hand van de Kopenhagen-criteria – op basis van de voortgangsrapportages van de Commissie – bepalen *welke* van de kandidaten gereed zijn voor afronding van de onderhandelingen;
- vervolgens moet de ER overeenstemming bereiken over de onderhandelingsinzet van de Unie in de slotronde van de onderhandelingen met de geselecteerde landen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het financiële pakket en de institutionalia. Zolang niet vast staat hoeveel landen op welk moment zullen toetreden, kan de EU-inzet op deze dossiers niet definitief worden vastgesteld en kunnen de onderhandelingen niet worden gevoerd.

Nadat de ER te Brussel deze beide besluiten heeft genomen, resteren nog slechts zes weken voor het voeren van het meest gecompliceerde deel van de onderhandelingen. In Kopenhagen moeten deze vervolgens worden afgerond. Die afronding zal de Europese Raad van Kopenhagen voor de keuze plaatsen of het eindresultaat van de onderhandelingen als geheel bevredigend is en of, zo ja, het Verdrag gereed gemaakt kan worden voor ondertekening.

De regering staat bij de bepaling van haar inzet voor de Europese Raad van Brussel aldus voor de vraag: welke kandidaten zullen naar haar verwachting op de voorziene datum van toetreding (2004) voldoen aan de negen jaar geleden in Kopenhagen overeengekomen eisen?

Bij haar standpuntbepaling ten aanzien van deze vraag heeft de regering zich in belangrijke mate laten leiden door de vraag of de rapportage van de Europese Commissie op dat punt overtuigend is.

Daarnaast heeft de regering daarbij eigen waarnemingen en appreciaties betrokken; in dit verband zij er op gewezen dat leden van het huidige kabinet en voorgaande kabinetten in de afgelopen jaren gedurende de toetredingsonderhandelingen intensief bilateraal contact hebben gehad met alle kandidaat-lidstaten en de voortgang in de richting van het voldoen aan de Kopenhagen-criteria met eigen ogen hebben gevolgd.

Tenslotte heeft de regering zich laten leiden door van derden beschikbare informatie. Ook de Kamer is veel informatie terzake bekend; verwezen zij hier naar het rapport «Naar een Europabrede Unie» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (augustus 2001), het rapport «Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen» van de Sociaal-Economische Raad (november 1999), het advies «De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van 20 lidstaten» van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (januari 2000) en de Macro-Economische Verkenningen van het Centraal Planbureau voor 2002 en 2003.

3. Beoordeling van de Commissierapportage en Nederlandse standpuntbepaling

3.1 Individuele beoordeling

Het in 1993 in gang gezette proces heeft de klassieke weg van EU-uitbreiding gevolgd, dat wil zeggen: individuele beoordeling en individuele onderhandeling. De gekozen systematiek van jaarlijkse voortgangsrapportages biedt hiervoor een goed kader. Tevens houdt deze benadering in dat met elke kandidaat-lidstaat individueel is onderhandeld over de voorwaarden voor toetreding zoals deze in het desbetreffende toetredingsverdrag moeten worden neergelegd.

Het kabinet heeft, evenals het vorige kabinet (zie het verslag van de Europese Raad van Sevilla, kamerstuk 21 501-20 nr. 194 d.d. 27 juni 2002) bij herhaling bij Voorzitterschap, Commissie, andere lidstaten en kandidaat-lidstaten aangegeven te menen dat het sluitstuk van de individuele benadering daaruit dient te bestaan dat met elk van de kandidaten individuele toetredingsverdragen worden gesloten. Zoals is aangegeven (laatstelijk in het plenaire debat over de Staat van de Europese Unie van 3 oktober jl.) staat Nederland hierin evenwel alleen. Het voorzitterschap, de Commissie en alle andere lidstaten blijven erbij dat er zwaarwegende juridische en verdragstechnische redenen zijn die tot een gezamenlijk verdrag nopen. Zij wijzen erop dat ook bij eerdere uitbreidingen waarbij diverse landen tegelijk toetraden één gezamenlijk verdrag is gesloten. Wel is in Sevilla geconcludeerd dat ieder land individueel beoordeeld zal worden.

Naar zich laat aanzien, zal dus het onderhandelingstraject, dat wordt ingegaan na de Europese Raad van Brussel met de bij die gelegenheid gevormde groep eerste toetreders en wordt afgesloten in Kopenhagen, leiden tot een voor die gehele groep van kandidaten geldend, gezamenlijk verdrag.

3.2 Standpuntbepaling

Zoals hierboven is aangegeven, staat de regering -gegeven de agenda van de Europese Raad van Brussel- eerst en vooral voor de vraag welke kandidaten naar verwachting in 2004 zullen kunnen voldoen aan de Kopenhagen criteria.

Daarnaast ligt de vraag voor naar de inzet van de regering voor het onderhandelingsbod waarmee de Commissie de resterende onderhandelingen met deze kandidaten kan aangaan.

Tenslotte moet de vraag beantwoord worden of Nederland aan de besluitvorming van de Europese Raad randvoorwaarden wenst te verbinden.

3.2.1 Welke landen voldoen op 1 januari 2004 aan de Kopenhagen criteria?

In de achterliggende notitie gaat de Regering in op de vraag naar het van land tot land voldoen aan de Kopenhagen criteria. Hier zij daarnaar verwezen. In aanvulling daarop wordt het volgende onderstreept.

Met landen die niet reeds in vergaande mate voldeden aan de politieke Kopenhagen-criteria, werden geen toetredingsonderhandelingen geopend. Bijgevolg wordt nog altijd niet met Turkije onderhandeld. Ook in de nu voorliggende rapportage en voorstellen handhaaft de Commissie die opvatting. Korthedshalve zij hierover naar de bijgaande notitie verwezen; de regering is met de Commissie van mening dat er geen datum voor het openen van toetredingsonderhandelingen moet worden genoemd.

Ten aanzien van de economische criteria geldt dat in voorgaande jaren de Commissie meende dat vraagtekens moesten worden gesteld bij het daaraan voldoen door een aantal van de kandidaat-lidstaten. Thans meent de Commissie dat van tien van de kandidaat-lidstaten aangenomen mag worden dat zij op het moment van toetreding zullen kunnen voldoen aan deze criteria. Het is wel van belang dat zij in de komende periode het huidige hervormingstempo vasthouden. Slechts van Bulgarije en Roemenië meent zij dat deze verwachting niet kan worden uitgesproken; Het noemen van 2007 als indicatieve streefdatum voor deze landen kan worden onderschreven. Verdergaande indicaties zijn op dit moment niet aan de orde.

De vraag of de andere tien kandidaten op de verwachte datum van toetreding zullen kunnen voldoen aan de criteria spitst zich verder toe op de vraag of zij alsdan naar verwachting het *acquis* zullen hebben overgenomen en effectief kunnen toepassen (behoudens overgangstermijnen en te nemen vrijwaringsmaatregelen).

Sinds het begin van het pre-accessie proces en, meer nog, sinds het begin van de eigenlijke toetredingsonderhandelingen hebben alle kandidaat-lidstaten enorme stappen gezet in het overnemen van het *acquis*. Met name voor de landen die gedurende decennia een centraal geleide plan-economie kenden waar de ruimte voor individueel ondernemen zeer tot geheel was beperkt en waar in parlementen wetgeving tot stand kwam op geheel andere gronden dan in de Unie, geldt dat in de laatste paar jaren vooruitgang is geboekt die uitstijgt boven de wet- en regelgeving die is aangenomen in het kader van de overname van het *acquis*. Hier is sprake van een leer- en bewustwordingsproces van een ongekeerde dynamiek. Voor de betrokken parlementen is de overname en toepassing van Europese wet- en regelgeving een dagelijkse realiteit geworden die niet eindigt met de huidige fase.

Overname van het *acquis* kan niet los worden gezien van het vermogen dit ook te implementeren. In de afgelopen jaren is door de Commissie – met uitdrukkelijke instemming van Nederland en in lijn met de conclusies van de Europese Raad van Madrid (1995) – meermaals gewezen op de

noodzaak eveneens voorzieningen te treffen voor het effectief toepassen van het *acquis*.

De Commissie constateert in de rapportage dat de betreffende tien kandidaten grote vooruitgang hebben geboekt in de overname van het *acquis* en van het ontwikkelen van het vermogen dit effectief te kunnen toepassen. Zij komt tot de conclusie dat ten aanzien van deze tien kandidaten de verwachting gerechtvaardigd is dat deze op de voorziene toetredingsdatum aan het derde Kopenhaagse criterium zullen voldoen.

Het vermogen het *acquis* effectief te implementeren is voor Nederland steeds een kernpunt geweest. In dat licht is daaraan ook in bilaterale samenwerking en contacten veel aandacht besteed. Deze inspanningen zijn met name gericht geweest op de deelterreinen van het *acquis* waarvan de regering meende dat het vermogen tot effectieve implementatie van wezenlijk belang was voor het functioneren van de interne markt, voor de rechtstatelijkheid en voor de interne veiligheid van de burger in brede zin (JBZ-samenwerking bijvoorbeeld, maar ook voedselveiligheid).

De regering constateert dat de afzonderlijke voortgangsrapporten een realistisch beeld bieden van de voortgang in de kandidaat-lidstaten. De positief getoonzette conclusies in het Strategiedocument t.a.v. de verwachting aangaande het wegnemen en verwerken van de vastgestelde tekortkomingen en achterstanden vloeien hier op het eerste gezicht niet altijd even logisch uit voort. Uit eigen waarneming sinds het begin van de onderhandelingen en op grond van de rapportages van de Commissie meent de regering dat een aantal kandidaten nog een enorme, door de lidstaten, noch door de kandidaat-lidstaten te onderschatten inspanning moet doen om op het moment van toetreding daadwerkelijk gereed te zijn.

De regering meent dat de betreffende landen in de afgelopen reeks van jaren grote inspanningen hebben geleverd en grote vooruitgang hebben geboekt. Zij onderkent voorts dat de betrokken landen voornemens zijn deze inspanningen voort te zetten. De regering meent dat, wanneer deze inspanningen inderdaad met krachtig worden voortgezet, niet onaanneemelijk is dat de betrokken landen de aangegane verplichtingen voor het grootste deel, zo niet geheel, zullen vervullen, al is de regering tegelijk met de Commissie van mening dat in de periode tot de voorziene toetreding belangrijke additionele inspanningen moeten worden geleverd door de kandidaat-lidstaten, met name gericht op de versterking van het bestuurlijk-administratieve vermogen. De eerder dit jaar door de Commissie gepresenteerde Actieplannen voor versterking van de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit vormen hiervoor een waardevol instrument.

In deze Actieplannen wordt voor elk van de kandidaat-lidstaten concreet aangegeven:

- welke stappen nog genomen moeten worden in de voorbereiding op toetreding;
- op welke wijze de EU en de lidstaten deze ontwikkelingen in de kandidaat-lidstaten monitort;
- hoe de EU deze inspanningen ondersteunt. De EU reserveerde hiervoor inmiddels € 250 miljoen.

Mede om tegemoet te komen aan door Nederland naar voren gebrachte zorgen op dat punt, doet de Commissie in het Strategiedocument de volgende nieuwe voorstellen om naleving door de kandidaten van de gemaakte afspraken te bevorderen:

- tijdige signalering op politiek niveau door de Commissie van vertra-

- gingen of problemen in het economische hervormingsproces en bij het nakomen van inspanningsverplichtingen (*early warning* brieven);
- regelmatige voortgangsrapportage aan de Raad en de publicatie zes maanden voor toetreding van een *monitoring* rapport over de voortgang van de kandidaten met de noodzakelijke hervormingen en de overname en implementatie van het acquis.

Daarnaast stelt de Commissie voor om in het toetredingsverdrag een speciale vrijwaringsclausule op te nemen die het de Commissie mogelijk maakt om maatregelen te nemen indien kandidaten in gebreke blijven bij het nakomen van hun inspanningsverplichtingen. Deze clausule is met name bedoeld om het functioneren van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ook na toetreding te waarborgen. Mede aan de hand van de bevindingen in het 6 maanden voor toetreding te publiceren *monitoring* rapport zal de Commissie specificeren voor welke gebieden deze vrijwaringsclausule precies van toepassing zal zijn. Het rapport fungeert hiermee als een «*early warning*» voor het invoeren van vrijwaringsmaatregelen na toetreding.

De regering acht het van groot belang om ook in de periode tussen de ondertekening van het verdrag en daadwerkelijke toetreding de druk op de kandidaten te handhaven. De voorstellen van de Commissie bieden hiertoe nuttige handvatten. De regering is hierbij wel van mening dat het door de Commissie te publiceren monitoring rapport 6 maanden voor toetreding ook zal moeten ingaan op de economische criteria.

De regering gaat ervan uit dat de kandidaten alles op alles zullen zetten om zich aan hun inspanningsverplichtingen te houden, maar niet kan worden uitgesloten dat zich in de periode direct na toetreding aanloopproblemen zullen voordoen. De EU beschikt reeds over effectieve mechanismen om aan deze onverhoopte problemen het hoofd te kunnen bieden (vrijwaringsclausules, infractieprocedures en *peer pressure*). De door de Commissie voorgestelde speciale vrijwaringsclausule ter bescherming van het functioneren van de interne markt vormt hierop een nieuwe, belangrijke aanvulling.

Wel vraagt de regering zich af op grond van welke argumenten de Commissie tot het oordeel is gekomen dat de periode waarin te nemen maatregelen blijven gelden weliswaar kan voortduren tot de tekortkoming is opgeheven, maar dat de periode waarin overgegaan kan worden tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen beperkt moet blijven tot twee jaar, zeker waar de toepassing van genomen maatregelen deze periode kan overstijgen. De regering zal aandringen op verlenging van die periode.

De regering acht het van belang dat ook de lidstaten voorstellen kunnen doen voor het nemen van maatregelen om naleving te bevorderen. De besluitvormingsprocedure zal transparant, maar kort moeten zijn. De precieze modaliteiten van de speciale vrijwaringsclausule zullen nog nader moeten worden uitgewerkt in overleg met de lidstaten. De regering zal de Commissie verzoeken om hiervoor zo spoedig mogelijk een voorstel te presenteren. In het Toetredingsverdrag zal vervolgens het resultaat duidelijk moeten worden vastgelegd, dat wil zeggen welke maatregelen kunnen worden genomen om naleving te bevorderen en welke procedures hiervoor gevolgd moeten worden.

Nederland gaat er van uit dat de beslissing over te gaan tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen, zeker voor wat betreft de Interne Markt en het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, wordt genomen na overleg met de Raad. De Commissie zal daar, naar Nederlands inzicht, de betrokken vakraden moeten betrekken, met name de Concurrentiekracht-

raad en de JBZ-raad. Binnen de Commissie zullen dan ook niet alleen de Commissaris die is belast met de uitbreiding en de onder hem ressorterende diensten betrokken moeten zijn bij de monitoring en het formuleren van voorstellen voor maatregelen, maar ook de andere betrokken Commissarissen en hun diensten.

De regering meent dat ook na toetreding de ondersteuning en begeleiding van de kandidaten moet worden voortgezet. Lopende projecten zullen in elk geval niet per datum toetreding stoppen, maar geheel worden afgerond. De pre-accessiesteun wordt geleidelijk uitgefaseerd en de uitvoering van de Actie Plannen loopt aldus nog tot in 2006 door. Daarenboven zou naar de mening van de regering in het geval dat een nieuwe lidstaat moeilijkheden ondervindt bij volledige toepassing van het acquis naast de afronding van de pre-accessiesteun separate begeleiding moeten kunnen worden aangeboden.

De taak van de pre-accessieprogramma's (Phare, ISPA, SAPARD) zal hierbij na toetreding overgenomen worden door de Structuurfondsen en het GLB. In dat bestek kunnen ook acties op het terrein van capaciteitsversterking worden ontwikkeld. Daarnaast stelt de Commissie een speciale overgangsfaciliteit voor ten behoeve van *«Institution Building»*. Nederland is er voorstander van dat nuttig gebleken instrumenten zoals *Twinning* en de lichtere variant *Twinning light* worden *gecontinueerd*. *Kennisoverdracht over de werking van het acquis en de daarvoor benodigde structuren blijft immers ook na toetreding relevant. Ook Commissiefunctionarissen van de verschillende DG's zouden moeten kunnen participeren in het programma.*

De regering waardeert de toezegging van de Commissie om in juli 2003 een rapport te presenteren aan de Raad over de mate waarin de kandidaten gereed zijn om na toetreding de Structuurfondsen te beheren. De regering hecht er in dit kader aan om te benadrukken dat de uitkering van Europese structuurmiddelen te allen tijde aan voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie onderhevig is. Regionale ontwikkelingsprogramma's van lidstaten worden vooraf in hun geheel door de Commissie goedgekeurd, waarna per gerealiseerd programma-onderdeel uitkering van structuurmiddelen volgt. Mochten onderdelen uit goedgekeurde ontwikkelingsprogramma's niet gerealiseerd worden binnen twee jaar na de datum van goedkeuring door de Commissie van het gehele programma, dan vervallen de hiervoor toegezegde structuurmiddelen (de zogeheten sunset clause).

3.2.2 Is de voortgang voldoende om de stap naar toetreding te zetten?

Met de beslissing die in Brussel moet worden genomen zijn zodanige belangen gemoeid dat ook andere aspecten in overweging genomen dienen te worden. Deze betreffen de politieke dimensie van de uitbreiding, de financiële en de economische. De regering meent dat deze dimensies ook moeten worden meegewogen omdat de voorliggende beslissing moet worden genomen op grond van meer dan alleen de technische analyse en rapportage van de Commissie en haar appreciatie daarvan.

De politieke dimensie heeft twee kanten:

- ten eerste: de Nederlandse positie binnen de Unie als geheel en de bilaterale relatie tot de andere lidstaten, alsmede tot de kandidaat-lidstaten.
- Ten tweede: de buitenlands-politieke dimensie in historische context.

De regeringen van de overige 14 lidstaten (evenals de kandidaten) lijken in te kunnen stemmen met de voordracht van de Commissie de slot-

onderhandelingen met de groep van 10 kandidaat lidstaten te gaan voeren. Diverse regeringsleiders hebben in dit verband het politieke karakter van de uitbreidingsbesluiten benadrukt. Voor verschillende lidstaten is toetreding van een of meer specifieke kandidaten bovendien van strategisch belang. Dit betekent niet dat andere lidstaten geen zorgpunten hebben waar het gaat om het volledig voldoen aan alle criteria door genoemde tien kandidaten. Het betekent wel dat het politieke belang van de uitbreiding voor hen uiteindelijk zal prevaleren.

Zoals laatstelijk uiteengezet tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie, acht de regering de uitbreiding een historische stap. De historische anomalie, die zoveel landen in Midden Europa een halve eeuw buiten het Europese integratieproces heeft gehouden, kan nu ongedaan worden gemaakt. De uitbreiding die zich nu aandient is niet minder dan dat: het ongedaan maken van de destabiliserende tweedeling van het Europese continent.

Toetreding tot de Unie zal het de betrokken landen mogelijk maken weer deel te nemen aan de waardengemeenschap die de Unie is en vertegenwoordigt: een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarbinnen mensenrechten worden gerespecteerd en waarin democratisch gekozen regeringen en parlementen handelen binnen de kaders van de rechtstaat. Voortgang van het toetredingsproces in het tempo zoals voorzien in de «road map» zal deze landen in staat stellen reeds spoedig de voordelen van deze waardengemeenschap te genieten en daaraan ook verder zelf bij te dragen. Zij moeten ook deel uitmaken van het proces dat, via Conventie en IGC, gericht is op het onderbouwen van de Unie met een nieuw, grondwettelijk, verdrag, onder meer gericht op verdere verankering van de grondrechten. Uitstel van toetreding zal in de kandidaat-lidstaten ook in dit opzicht niet worden begrepen.

Een grotere Europese Unie staat sterker in de wereld en heeft meer gewicht bij het aanpakken van gezamenlijke bedreigingen, zoals het terrorisme. De consequenties van de gebeurtenissen van vorig jaar in de Verenigde Staten hebben de noodzaak voor een eensgezind en gezamenlijk opererend Europa eens te meer duidelijk gemaakt. Mede in dit verband is van belang een samenloop te erkennen met de aanstaande uitbreiding van de NAVO. Juist de wisselwerking tussen beide processen bevordert de stabiliteit in Europa en de beoogde versterking van het veiligheidsbeleid.

De Regering onderkent voorts het belang van een samenhang tussen externe en interne veiligheid. De Nederlandse veiligheid is gediend met intensieve samenwerking met bondgenoten en met partners in de Unie. De toetredende landen zullen een bijdrage kunnen leveren aan de interne veiligheid binnen de EU als geheel en daarmee ook aan die in Nederland. Op de terreinen van het personenverkeer, bestrijding van georganiseerde misdaad, politiesamenwerking e.d. verwacht de Regering meer van gezamenlijke besluitvorming en samenwerking binnen het kader van de Unie dan van voortzetting van de samenwerking op basis van de huidige samenwerkingsvormen. Uitstel van toetreding zou verbeteringen in deze sectoren eerder vertragen dan versnellen en is daarom niet in het Nederlandse belang.

De politieke dimensie is een integraal deel van de standpuntbepaling. Bij de in Brussel te maken afweging moet worden meegewogen welke politieke en veiligheidsbelangen daarmee zijn gediend. Daar komt bij dat de lidstaten en kandidaten zich terdege bewust zijn van het momentum. Vertraging van de betrokken landen zal de economische en maatschappe-

lijke hervormingsprocessen kunnen bemoeilijken, vertragen of terugdringen.

Maar ook wanneer de technische analyse van de vraag naar het voldoen aan de criteria, alsmede de politieke dimensie van het vraagstuk wijzen in de richting van aanvaarding van de tien kandidaten in de eerste groep, is er nog de vraag naar de financiële en economische belangen van Nederland die door de uitbreiding worden geraakt. Ook daarover is de Kamer in de afgelopen jaren informatie toegegaan; op dit punt zij daarover thans met name verwezen naar de brief van Minister Zalm d.d. 10 september 2001, de brief van Minister Hoogervorst d.d. 20 september jl. en de brief van Minister Hoogervorst d.d. 11 oktober jl..

Uit deze brieven komt naar voren dat de kosten van de uitbreiding en de inpassing van de nieuwe lidstaten in de Unie opgevangen kunnen worden in de geldende Financiële Perspectieven (2000–2006). Voor wat de periode van de daarop volgende Financiële Perspectieven (2007–2013) betreft, geldt dat deze kosten in sterke mate zullen worden bepaald door de resultaten van de onderhandelingen over de resterende toetredingsdossiers (met name het al dan niet toekennen van directe inkomenssteun), de onderhandelingen in de komende jaren over de toekomst van het Structuur- en Cohesie Beleid (SCB) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), alsmede van de onderhandelingen over de genoemde volgende Financiële Perspectieven.

Als in de jaren na 2007 het SCB en het GLB niet zullen zijn gewijzigd en als de nieuwe lidstaten moeten worden ingepast in het systeem van inkomenssteun en in de huidige begrotingssystematiek, worden de totale kosten van deze uitbreiding geraamd op een jaarlijks bedrag oplopend tot € 36 md (waarvan € 16 md eerder al voorzien en € 20 md nieuw), gedurende de periode 2007–2013. Voor Nederland zou dat, volgens de huidige Eigen Middelen systematiek en zonder rekening te houden met besparingen die zouden voortvloeien uit de door Nederland gewenste beleids hervormingen, maximaal leiden tot ca. € 1 miljard additionele afdrachten per jaar, bovenop de reeds in Berlijn voor de uitbreiding voorziene middelen.

Tegenover deze mogelijke maximale additionele afdrachten, staan tenslotte de economische voordelen die de uitbreiding zal bieden. De uitbreiding van de interne markt met een extra 100 miljoen consumenten zal een positieve invloed hebben op de Nederlandse handel met en de investeringen in de regio. In dit licht is het goed om te bedenken dat de exacte toetredingsdatum slechts een moment is in langer lopend integratieproces. Het Nederlandse bedrijfsleven is al sterk aanwezig in Centraal-Europa en zal alleen maar meer gaan profiteren van verdere economische integratie. Verder zij voor de economische gevolgen verwezen naar de regeringsnotitie «Verantwoord uitbreiden» van 20 september jl, alsmede de genoemde brief van Minister Hoogervorst van 11 oktober jl., met welke laatste brief de regering meent te hebben voldaan aan hetgeen werd toegezegd door de regering aan de Kamer tijdens het plenaire debat over de Staat van de Europese Unie op 3 oktober jl.

3.3 Standpunt

Alles afwegend, brengt het voorgaande de regering tot het volgende ten aanzien van de samenstelling van de eerste groep toetreders, c.q. de gereedheid van de kandidaat-lidstaten:

- De Commissie neemt met haar conclusies over de kandidaat-lidstaten een behoorlijk voorschot op de toekomst. De Commissie geeft immers

zelf aan dat meerdere kandidaat-lidstaten op belangrijke punten nog in gebreke blijven. In een aantal gevallen acht zij niet alleen continuering, maar zelfs intensivering van de inspanningen noodzakelijk, zodat de kandidaat-lidstaten op het moment van toetreding aan de toetredingscriteria voldoen. De regering onderschrijft dit.

- Voor de landen waarvan de Commissie verwacht dat zij in 2004 aan de criteria voldoen, maar waarvan dat op dit moment nog evident niet het geval is, acht de regering het wenselijk in het toetredingsverdrag een extra toetsing op te nemen. Dit zou dan moet geschieden in de vorm van het toepassen, op alle punten waarop de toetreders nog niet voldoen aan de gestelde eisen, van een vrijwaringsclausule welke pas wordt opgeheven als op het desbetreffende punt wordt voldaan aan de eisen.

Door opname in het toetredingsverdrag krijgen de kandidaten een duidelijk commitment, maar hun daadwerkelijke deelname in het gehele acquis wordt afhankelijk gesteld van een nadere toetsing van het daadwerkelijk en geheel voldoen aan de toetredingsvoorwaarden, dit op basis van de meest recente voortgangsrapportage van de Commissie over de kandidaat-lidstaten, waarvan de eerste is gepland zes maanden voor de geplande toetreding. De Europese Raad zou dan bij unanimité moeten beslissen over de opheffing van vrijwaringsmaatregelen.

- Politieke en economische overwegingen aangaande de uitbreiding tenslotte pleiten voor meewerken door Nederland aan de zich aftekenende beslissing aangaande de samenstelling van de groep zoals door de Commissie voorgesteld.

Op deze wijze zou de regering tijdens de Europese Raad van Brussel mee kunnen werken aan een beslissing die inhoudt dat met de bedoelde tien kandidaat-lidstaten de toetredingsonderhandelingen in 2002 kunnen worden afgerond.

4. Inzet Nederland ten aanzien van het slottraject van de onderhandelingen

Er is een aantal onderhandelingshoofdstukken dat nog moet worden afgerond. Dit betreft met name Mededinging (enkele van de kandidaten) en Landbouw, Structuur- en Cohesiebeleid, Begroting en Institutionaliteit (alle resterende kandidaat-lidstaten).

In het licht van de voorgaande standpuntbepaling van de regering over de gereedheid van de tien kandidaten (samenstelling eerste groep toetreders), rijst dus vervolgens de vraag in de Europese Raad van Brussel naar de specifieke inzet van Nederland aangaande het slottraject van de onderhandelingen met deze groep kandidaten. Deze inzet moet zijn vertaling vinden in de vast te stellen *Common Positions*.

4.1 Inhoud van de Common Positions

Veruit de belangrijkste *Common Position* betreft het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Op 8 oktober jl. heeft de Commissie in de raads-werkgroep haar nieuwe voorstel uiteengezet voor de *Common Position* (het ontwerp voor het definitieve onderhandelingsbod van de Unie aan de landen die de eerste groep zullen vormen) aangaande het Landbouw-dossier. Tegelijk heeft de Commissie aangegeven geen nieuw voorstel te zullen voorleggen aangaande het geheel van financiële dossiers; zij handhaaft derhalve het *Common Financial Framework (CFF)*. (De Kamer toegegaan bij de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 4 februari jl. (kamerstuk 23 987 nr. 10 d.d. 13 februari jl.).)

Zoals ook tevoren was aangegeven (zie ook het verslag van het «Gymnich-overleg» van de Ministers van Buitenlandse Zaken in Elsinore, kamerstuk 21 501-02 nr. 443 d.d. 11 september jl.) wijkt de *Draft Common Position (DCP)* niet wezenlijk af van de DCP die eerder dit jaar is voorgelegd. Op het voor Nederland belangrijke punt van al dan niet verlenen van Directe Inkomenssteun (DI) aan boeren in de nieuwe lidstaten handhaaft de Commissie haar voorstel: geleidelijke infasering over een periode van 10 jaar (2004–2013), te beginnen met een niveau van 25% van het DI-niveau in 2004.

Als bekend, hebben zich in de afgelopen periode enkele lidstaten (VK, Zweden en Duitsland) met Nederland in lijn met de afspraken van Berlijn uitgesproken tegen de invoering van DI in de nieuwe lidstaten. De andere elf lidstaten hebben zich meer of minder helder uitgesproken voor deze «infasering». Het is denkbaar, zo blijkt uit de contacten die de regering met de partners heeft, dat Nederland alleen of vrijwel alleen komt te staan in Brussel in het verzet tegen de infasering.

In het licht van deze zich mogelijk aandienende positie in de Europese Raad van Brussel (d.w.z. overeenstemming over de samenstelling van de eerste groep toetreders, en overeenstemming over een *Common Position* m.b.t. GLB waarin infasering wordt voorzien), zet Nederland in op het leggen van een dwarsverband met de hervorming van het GLB.

Om de kosten van deze uitbreiding aanvaardbaar te houden blijft de regering pleiten voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of afspraken daarover, die gelijktijdig met de uitbreiding hun beslag zouden moeten krijgen. Dit mede als gevolg van de financiële implicaties die volledige toepassing van het huidige GLB in de kandidaat-lidstaten met zich mee zou brengen. Parallel daaraan wil Nederland zekerstellen dat Kopenhagen geen eindstation is, maar juist het onomkeerbare politieke beginpunt van betekenisvolle brede hervormingen in de Europese landbouw.

Zou inderdaad en onverhoopt in de besprekingen in de Europese Raad van Brussel de situatie zich voordoen dat Nederland alleen staat op dit punt, respectievelijk waarin de resterende medestander(s) bereid is (zijn) tot compromissen, dan wordt infasering onvermijdelijk. In dat geval treedt de terugval-situatie in die is voorzien in het Strategisch Akkoord. Deze houdt in dat naar inzicht van de regering de noodzaak wordt versterkt te komen tot versnelde uitfasering van die steun in de oude lidstaten. Daarover zou moeten zijn besloten voor de toetreding van de nieuwe lidstaten een feit is.

Als deze situatie zich voordoet in de Europese Raad van Brussel, zal Nederland andermaal duidelijk maken dat het GLB hervormd moet worden. De hervormingen moeten het GLB ombuigen in de richting van (wereld-)markt- en WTO-conformiteit, vergroting van de markttoegang voor met name ontwikkelingslanden, vergroting van de aandacht voor consumentenzorgen, voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn, alsmede vergroting binnen het GLB van de ruimte voor plattelandsbeleid. Voorts staat Nederland voor dat het hervormde GLB een minder groot beslag legt op de Unie-begroting waardoor meer middelen vrijkomen om te besteden aan andere prioriteiten en ambities, zoals bijvoorbeeld die welke verband houden met extern beleid, interne veiligheid en elementen van de Lissabon-strategie.

Ook aangaande het Structuur- en Cohesiebeleid en Begroting heeft de Commissie de *Draft Common Positions* gehandhaafd. Overeenkomstig het bepaalde in het Strategisch Akkoord zal Nederland duidelijk maken dat

op termijn met name ten aanzien van het Structuur- en Cohesiebeleid beleidshervormingen noodzakelijk zijn, teneinde het «rondpompen» van geld te beëindigen en de beschikbare middelen te doen toekomen aan de lidstaten (met name de nieuwe) die daarvoor het meest in aanmerking komen.

Nederland is er voorstander van dat afspraken over uitfasering van de directe inkomenssteun in alle lidstaten (in het geval van infasering van inkomenssteun in de nieuwe lidstaten) zodanig worden geformuleerd dat deze bindend zijn voor alle lidstaten. De instemming van Nederland met het finale onderhandelingsresultaat in Kopenhagen zal in belangrijke mate afhangen van de mate waarin aan deze Nederlandse inzet tegemoet zal worden gekomen in Brussel en, tenslotte, in Kopenhagen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai