

Vergaderjaar 2005–2006

29 803

Staat van de Europese Unie

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 mei 2006

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken² hebben op 11 april 2006 overleg gevoerd met minister Bot van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris Nicolaï voor Europese Zaken over:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 17 maart 2005 over toezegging aan de Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Rouvoet tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie 2004–2005 op 10 november 2004 (29 803, nr. 18): notitie Grenzen van de Europese Unie;**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken d.d. 6 december 2005 over uitbreiding Enlargement strategy paper 2005 en advies van de Europese Commissie over lidmaatschapsaanvraag Macedonië (23 987, nr. 61);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 10 april 2006 inzake EU-uitbreiding (29 803, nr. 19).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) memoreert dat zijn motie waarin hij vroeg om een notitie over de geografische grenzen van de Europese Unie van november 2004 dateert, toen volop gediscussieerd werd over de

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma (PvdA), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Herben (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Heteren (PvdA), voorzitter, Van Dijk (CDA), Dubbelboer (PvdA), Van der Laan (D66), ondervoorzitter, Hirs Ali (VVD), Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Jonker (CDA).

Plv. leden: Kruijsen (PvdA), Hessels (CDA), Leerdam (PvdA), Çörüz (CDA), Halsema (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijssink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Douma (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Veenendaal (VVD), Algra (CDA), Varela (LPF), Van As (LPF), Vos (GroenLinks), Vergeer (SP), Ormel (CDA), Duivesteijn (PvdA), Buijs (CDA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van Schijndel (VVD), Ferrier (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Spies (CDA).

² Samenstelling:

Leden: De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA),

ondervoorzitter, Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Van Baalen (VVD), Van Aartsen (VVD), voorzitter, Van As (LPF), Herben (LPF), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA), Nawijn (groep Nawijn), Fierens (PvdA), Tjong-A-Ten (PvdA), Eijssink (PvdA), Samsom (PvdA), Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Jonker (CDA), Koşer Kaya (D66).

Plv. leden: Dijkzma (PvdA), Vos (GroenLinks), Arib (PvdA), De Wit (SP), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Van Schijndel (VVD), Hirs Ali (VVD), Varela (LPF), Van den Brink (LPF), Haverkamp (CDA), Rambocus (CDA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kant (SP), Eski (CDA), Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Waalkens (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Winsen (CDA), Veenendaal (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Fessem (CDA), Dittrich (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD).

Europese grondwet en een eventuele toetreding van Turkije. Het stoorde hem toen dat aan het geografische argument in de discussie over Turkije weinig aandacht werd gegeven. Ook nu zijn er landen die graag lid van de EU worden. Van belang is de argumentatielijn op grond waarvan antwoord gegeven kan worden op de vraag of een land wel of niet op termijn lid van de EU kan worden. In artikel 49 van het Verdrag staat dat iedere Europese staat die de grondbeginselen van de EU in acht neemt lid van de EU kan worden. Er ontstaat een probleem als daaruit de suggestie naar voren komt dat het geografische argument doorslaggevend is. Potentiële leden kunnen dan op basis van dat argument niet buiten de deur worden gehouden. Wisselende argumenten, als het niet voldoen aan de criteria of een onvoldoende draagkracht bij de Nederlandse bevolking, mogen dan ook niet meer gebruikt worden. De heer Rouvoet meent dat de regering als eerste gehouden is om duidelijk te maken welke argumentatielijn gehanteerd wordt. De problemen liggen niet bij de noordelijke en westelijke grenzen, ze liggen bij de zuidelijke en meer oostelijke grenzen. Marokko is in de jaren tachtig als lid afgewezen omdat het niet in Europa ligt. Mede omdat er in het Oosten sprake is van een afbakeningsprobleem heeft de heer Rouvoet in het debat in 2004 over de Staat van de Europese Unie zijn motie ingediend, naar aanleiding waarvan de notitie De grenzen van Europa verscheen. In juli 2005 bracht de Adviesraad internationale vraagstukken een rapport uit over de nieuwe oostelijke buurlanden van de EU.

De notitie van de regering geeft onvoldoende duidelijkheid. Zij meent dat «voor de vaststelling of een land al dan niet een Europese staat is, geen eenduidig criterium bestaat. Uiteindelijk zal deze vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd». De regering geeft verder aan dat het Europees nabuurschapsbeleid nadrukkelijk geen voorportaal is voor het kandidaatlidmaatschap, maar dat dit niet betekent dat deze landen in de toekomst geen lid zouden kunnen worden. Het lidmaatschap is, volgens de regering, voorlopig niet aan de orde, omdat het de EU ontbreekt aan voldoende absorptiecapaciteit en draagvlak.

Het bezwaar van de heer Rouvoet is dat op basis van zo'n redenering tegen ieder land steeds een ander argument in stelling kan worden gebracht en dat op deze manier de deur voor willekeur wordt opengezet. Toen Oekraïne blijk van belangstelling voor het lidmaatschap gaf, zei de heer Verhagen van het CDA dat dit onmogelijk was omdat de gedeelde Europese normen en waarden hoog moesten worden gehouden. Dit gebeurde vlak na de moeizame discussie over Turkije. Absorptievermogen en draagvlak kunnen, als het geografische criterium uitgangspunt zou zijn, niet in laatste instantie verhinderen dat een land een toetredingsperspectief krijgt, uiteraard nadat aan de criteria van Kopenhagen is voldaan. Het argument over het draagvlak werd bij de discussie over Turkije niet of nauwelijks in stelling gebracht. Bij Balkanlanden dreigt nu hetzelfde te gebeuren. De heer Rouvoet vindt het onacceptabel als met argument over absorptievermogen en draagvlak straks de deur voor Balkanlanden wordt dichtgegooid en dat zij de prijs betalen voor bijvoorbeeld het toetredingsperspectief van Turkije.

In de notitie huldigt de regering het standpunt dat na de toetreding van de Balkanlanden, voorlopig geen nieuwe lidstaten mogen toetreden. Dezelfde formulering wordt gebruikt in de notitie van 17 maart en in de brief van 10 april jl. De deur wordt echter niet definitief in het slot gegooid voor landen die onder het nabuurschapsbeleid vallen. In de Volkrant van 10 april jl. zegt staatssecretaris Nicolaï dat na de toetreding van de Balkanlanden geen nieuwe landen meer mogen toetreden. Hij zegt: het is genoeg geweest. Hier zit licht tussen. Wat is het regeringsstandpunt? Is dit het standpunt zoals in de notitie is verwoord of is dit het «het is genoeg geweest» van de staatssecretaris?

Met de regering voelt de heer Rouvoet niets voor een B-lidmaatschap. Als

een land in de toekomst aan de criteria voldoet kan het lid worden. Zo niet, dan kan een nabuurschapsrelatie worden aangegaan. Het is goed dat in de notitie aandacht wordt geschonken aan de absorptiecapaciteit van de EU in relatie tot de vraag hoe het nu verder moet met Europa. Een EU die zich in de toekomst zou beperken tot een economische samenwerking heeft een grotere absorptiecapaciteit dan een volledige politieke Europese Unie, waarin vergaande politieke samenwerking wordt nagestreefd. De vraag naar de grenzen van Europa moet ook worden meegewogen in de bezinningsperiode over de toekomst van de EU. Willen de bewindslieden hierop ingaan?

De heer **Van Dijk** (CDA) zegt dat de EU meer is dan een sociaal-economisch samenwerkingsverband. De EU is ook een waarde-gemeenschap, dat wil zeggen een democratische rechtstaat waarin respect is voor minderheden en grondrechten. Landen die tot de EU willen toetreden moeten aan de Kopenhagen-criteria voldoen. Naast de bekende criteria, is er wat de EU betreft, sprake van absorptiecapaciteit: Europa moet met zijn instituties gereed zijn om een uitbreiding aan te kunnen en er moet voldoende draagvlak onder de bevolking zijn. Dit is al bij het formuleren van de Kopenhagen-criteria in 1995 duidelijk gemaakt. De toetreding van de Tien was mogelijk omdat toen op korte termijn een nieuw verdrag verwacht werd.

Uitbreiding van de EU is in eerste instantie voorbehouden aan landen die op het Europees continent liggen. De geografische bepaling waarvan in artikel 49 sprake is, is een belangrijk element. De andere elementen zijn net zo belangrijk. Het gaat ook om de absorptiecapaciteit. De instellingen moeten er klaar voor zijn en er moet voldoende draagvlak bij de bevolking voor een toekomstige uitbreiding zijn. Desgevraagd memoreert de heer Van Dijk de opmerking van de heer Verhagen in november jl. dat moet worden nagedacht op welke manier het Verdrag van Nice kan worden aangepast, zodat de EU ook in de toekomst daadkrachtig kan optreden. Het is een politiek feit dat in de toekomst het Verdrag van Nice op 27 lidstaten van toepassing zal zijn.

Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland maken deel uit van de Europese Economische Ruimte (de EER). Aan deze landen is al veel eerder het aanbod gedaan om lid van de EU te worden. Dit zal enerzijds een belasting zijn voor de absorptiecapaciteit, maar anderzijds is het met het draagvlak van de bevolking op dat terrein aanzienlijk beter gesteld dan wanneer het gaat over bijvoorbeeld toetreding van Oekraïne. Roemenië en Bulgarije zullen binnen afzienbare tijd toetreden tot de EU. De volgende groep omvat Turkije, Macedonië en Kroatië die de status van kandidaat-lid hebben gekregen. De CDA-fractie wil hier niets aan afdoen. Wel moet nauwkeurig worden gezien in hoeverre deze landen voldoen aan de politieke criteria voor het starten van de onderhandelingen. De landen op de westelijke Balkan vormen het *pièce de résistance*. Albanië, Servië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina hebben met de EU een stabiliteitspact afgesloten. Het is op dat terrein het lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht gesteld. De CDA-fractie wil ook aan dat element niet tornen, maar zij vraagt of het verstandig is – zeker gelet op de recente ervaringen – dat deze landen direct na hun kandidaat-lidmaatschap, volwaardig lid worden. Wellicht is het beter, gezien de duur van de onderhandelingen, om tussentijds een moment in te lassen waarop het voor de bevolking duidelijk is dat de hervormingen die dan zijn doorgevoerd, tot een eerste stap richting lidmaatschap hebben geleid. Dit is geen B-lidmaatschap, maar het houdt meer in dan een kandidaat-lidmaatschap. Over nadere invulling wil de heer Van Dijk later discussiëren, maar wat hem betreft gaat het om volledige markttoegang tot de EU voor producten die voldoen aan de Europese eisen, steun uit de structuurfondsen en een goede samenwerking bij terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. Dit is

geen alternatief voor het lidmaatschap; deze landen is het lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld en daar wil de CDA-fractie niet aan tornen. Ingaande op de vraag waarom de Balkanlanden wel een tussenstap zouden moeten zetten en Turkije niet, zegt de heer Van Dijk dat de onderhandelingsprocessen steeds langer duren omdat er meer Europese wetgeving moet worden overgenomen. Een tussentijds resultaat is goed voor het draagvlak bij de bevolking van het land dat met onderhandelingen doende is. Bij twijfels over de vraag of het land zich in de gevraagde richting ontwikkelt, is het bij een dergelijke tussenstap mogelijk om bij te sturen en de ontwikkelingen in de gaten te houden. De CDA-fractie ziet dit «partenariaat» niet als een sluitstuk, maar als een tussenstap op weg naar een volwaardig lidmaatschap. De heer Van Dijk is blij met de toezegging in de brief om de mogelijkheden die in het rapport-Brok worden genoemd nader te onderzoeken. In tegenstelling tot de landen waaraan de toezegging om lid te worden van de EU is gedaan, is een perspectief op lidmaatschap van Oekraïne, Wit-Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken voor de CDA-fractie nu niet aan de orde. Het nabuurschapsprogramma is een goed instrument om op dit moment relaties met die landen op te bouwen waardoor stabiliteit aan de grenzen ontstaat.

Gehoord de voorgaande inbreng komt de heer **Timmermans** (PvdA) tot de tussentijdse conclusie om het B-lidmaatschap niet nader uit te werken. Het levert veel verwarring op en het voegt niets toe aan de instrumenten en bestaande mogelijkheden om een gevarieerde samenwerking aan te gaan met landen die een perspectief op het lidmaatschap hebben. Landen die in Europa liggen, kunnen als zij aan de Kopenhagen-criteria voldoen het lidmaatschap van de EU aanvragen. De capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen moet nu hoog op de agenda komen. Hierbij moet gelet worden op bestuurlijke en economische argumenten, maar vooral op het draagvlak bij de Europese bevolking. De PvdA-fractie heeft steeds voor uitbreiding van de EU gekozen om landen die hun democratie herwonnen hebben daarin een plaats te geven. Er moeten echter lessen uit de uitslag van het referendum getrokken worden. Een belangrijke les is dat met de uitbreiding voorzichtiger dan in het verleden moet worden omgegaan. Voor de landen waarmee al afspraken zijn gemaakt, moet het echter duidelijk zijn beloftes moeten worden nagekomen. Tegen landen waarmee nog geen specifieke afspraken gemaakt zijn, moet «neen» gezegd worden. Afspraken worden nagekomen, maar de EU wordt pas weer uitgebreid wanneer zij daartoe in staat is. De deur is nu dicht voor verdere uitbreiding. Nu al ontstaan problemen met de bestuurbaarheid van de EU die na uitbreiding nog groter zullen worden. Het standpunt van de Nederlandse bevolking moet leiden tot een duidelijk standpunt over inkleding van een nieuw verdrag. De stelling van de staatssecretaris die inhoudt dat bepaalde Europese landen nooit kunnen toetreden tot de EU is volgens de heer Timmermans in strijd met het Verdrag. Als de bewindsman deze stelling overeind houdt, moet het Verdrag worden aangepast met de bepaling dat niet langer ieder Europees land de kans moet krijgen om toe te treden. De stelling van het kabinet dat voorlopig – zonder een datum te noemen – niet wordt uitgebreid, is wel houdbaar, mede gelet op het draagvlak-criterium onder de bevolking. Desgevraagd zegt de heer Timmermans dat de PvdA-fractie het Verdrag van Rome niet wil wijzigen. Wel wil hij dat het voor landen die nu in de wachtkamer zitten duidelijk is dat er voorlopig geen sprake is van toetreding tot de EU.

De heer **Van Baalen** (VVD) blijft bij de verdragen waarin staat dat elke staat in Europa onder bepaalde condities tot de EU kan toetreden. Dit betekent dat nu naar twijfelgevallen moet worden gekeken. Een tiende deel van Turkije ligt op het Europees continent. Op basis van toezeg-

gingen en ervaringen binnen de NAVO, de EU en kandidaat-lidmaatschappen heeft Turkije echter het voordeel van de twijfel gekregen. De VVD-fractie gunt echter de Russische Federatie, die ook voor een deel op het Europees continent ligt, niet het voordeel van de twijfel omdat nooit enig perspectief is geboden, noch daarom is gevraagd. Voor de andere staten van Europa is lidmaatschap ooit een mogelijkheid. De afspraken met de kandidaat-lidstaten moeten worden nagekomen. Bepaalde staten op de Balkan verkeren in een tussenstadium, maar daar zijn stabilisatie- en associatieverdragen mee gesloten, hetgeen betekent dat op een gegeven moment de kandidaat-status kan worden verleend. Dit moet terughoudend gebeuren, maar uiteindelijk is de kandidaat-status, en later het lidmaatschap, mogelijk. Voor landen als Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne zijn op dit ogenblik geen kandidaat-lidmaatschap of stabilisatieof associatieovereenkomsten mogelijk. Er kan echter niet gesproken worden van uitsluiting voor altijd. Desgevraagd merkt de heer Van Baalen op dat dit standpunt op de afgelopen VVD-partijraad bevestigd is. De VVD-fractie ziet geen toegevoegde waarde door een partnerschap. Om deze reden vraagt hij de minister om de laatste alinea in de brief van 10 april jl. waarin sprake is van een nader onderzoek naar een tussen-lidmaatschap te schrappen.

De heer **Van der Ham** (D66) memoreert de omschrijving die Jeremy Rifkin geeft aan de Europese droom: Europa als Unie is zeer waardevol voor de wereldgemeenschap. Het is daarom niet vreemd dat veel landen de Unie omarmen als idee en instrument om meer welvaart en vrijheid te verkrijgen. Daarom kiest de heer Van der Ham, naast economische redenen, mede voor deze insteek. Ook het kabinet stelt dat dit de waarde van Europa is waar het zoveel mogelijk Europese landen in wil laten delen. De uitspraak van de staatssecretaris die zei dat de grenzen van de EU, wat hem betreft, getrokken zijn zonder dat hij daarbij criteria aangaf, verraste daarom de fractie van D66. Wil de bewindsman zijn criteria aangeven? Het is duidelijk dat bepaalde landen niet onmiddellijk kunnen toetreden, alleen al omdat ze niet aan de Kopenhagen-criteria voldoen die voor de fractie van D66 leidraad zijn, maar de heer Van der Ham kiest er wel nadrukkelijk voor om het perspectief hiervoor daadwerkelijk te schetsen. Als deze landen aan de voorwaarden voldoen, zal ooit hiermee een overeenkomst kunnen worden aangegaan. Dit perspectief is zeer belangrijk voor degenen die nu voor democratie en vrijheid vechten. D66 heeft een notitie over de grenzen van de EU uitgebracht. Daarin staat dat de Balkanlanden, Noorwegen, IJsland en Zwitserland vanzelfsprekend welkom zijn in de EU, maar dat dit ook geldt voor Moldavië, Wit-Rusland en Oekraïne op langere termijn als zij aan de voorwaarden voldoen. Toetreding van Rusland, Noord-Afrikaanse en landen rondom de Middellandse Zee, is niet aan de orde. Rusland heeft nooit interesse getoond en ligt voor een groot deel buiten de EU. D66 is een groot voorstander van toetreding van Turkije dat altijd voor lidmaatschap geopteerd heeft, mits aan de voorwaarden wordt voldaan.

De regering stemt met de Commissie in dat de beginselen van consolidatie, conditionaliteit en communicatie centraal moeten staan bij de uitbreiding om de kwaliteit te waarborgen. Hoe wordt dit gemeten en gecontroleerd? Hoe worden deze voornemens uitgewerkt? De fractie van D66 is tegen een B-lidmaatschap. Zij wil ook niet dat er veel energie wordt verspild aan verdere uitwerking van een tussenlidmaatschap.

De heer **Van Bommel** (SP) zegt dat de staatssecretaris in het interview zijn grenzen van Europa heeft aangegeven. Commissaris Rehn zegt op dezelfde dag als het interview dat de grenzen van Europa eerder bepaald worden door waarden dan door geografische grenzen. Met dat standpunt van de commissaris die zich bezighoudt met uitbreiding is de SP-fractie het niet eens. Het probleem dat de EU tegelijkertijd verdiept en verbreed

is ligt levensgroot op ieders bord. Dit had niet zo mogen gebeuren en dat moet de les zijn van het proces van de afgelopen jaren. Wim Kok zei in 2001: «Waar het uiteindelijk om gaat, is hoe wij Europa zodanig vorm kunnen geven dat aan onze doelstellingen van verbreding en verdieping van de Unie onder gelijktijdige waarborging van de eenheid, samenhang, slagvaardigheid en legitimiteit wordt voldaan.» Vastgesteld kan worden dat het is misgegaan met deze laatste aspecten. Dit probleem wordt niet opgelost door een grens te trekken of andere discussies over de toekomst van Europa gemakkelijk af te doen. Doordat het proces van verdieping te snel is gegaan, hebben mensen op 1 juni 2005 massaal «neen» gezegd. De criteria zijn in het verleden onvoldoende scherp in het oog gehouden. De regering reageert in de brief van 6 december 2005 op de strategy paper van de Europese Commissie van 2005: «Thans heeft de Unie echter een moment bereikt waarop de absorptiecapaciteit van de Europese Unie, de interne consolidatie van de recentelijk sterk uitgebreide EU en het geslonken publieke draagvlak voor nieuwe uitbreiding prioriteit verdienen boven het bieden van een nieuw toetredingsperspectief aan derde landen.» De heer Van Bommel meent dat de geografische en politieke criteria noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarden zijn waaraan lidstaten moeten voldoen. Absorptiecapaciteit en bezien of de EU beter kan functioneren moeten de leidraad zijn. Het is, kijkend naar de huidige uitbreidingsplannen, verstandig om uit te gaan van het motto: nu even niet. De minister van BZK schrijft in de brief van 10 april dat het publieke draagvlak van groot belang is. Hoe wordt dit in de praktijk toegepast? Het Verdrag van Nice is toereikend voor een Unie van maximaal 27 lidstaten. Dit betekent dat zonder nieuw verdrag verdere uitbreiding praktisch niet aan de orde is. In het Europese huis moet eerst orde op zaken worden gebracht voordat verder kan worden uitgebreid. Het absorptievermogen moet volgens de SP-fractie als extra criterium in de Kopenhagen-criteria worden opgenomen. Deze criteria moeten veel strikter worden toegepast dan in het verleden het geval was bij de uitbreiding met de Tien. Met betrekking tot de uitbreiding zijn Bulgarije en Roemenië een gelopen race. De SP-fractie heeft geen haast met uitbreiding van de kandidaat-lidstaten Kroatië, Turkije en Macedonië. Het onderhandelingsproces moet zuiver gevoerd worden. De situatie in de landen zelf moet bekeken worden en daarna mogen pas stappen gezet worden. Met betrekking tot Albanië, Bosnië-Herzegovina en Servië-Montenegro kan men voorlopig toe met de stabilisatie- en associatieovereenkomsten. De samenwerking tussen deze landen is ver te zoeken en de situatie aldaar is belabberd. Over Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië hoeft niet te worden gediscussieerd. Thans wordt een non-discussie gevoerd met het risico dat de bevolking van die landen wordt voorgehouden dat ze op termijn kunnen wennen aan toetreden. Een dergelijke discussie werkt mee aan de totstandkoming van een autonoom proces van verwachtingen, onderhandelingen en lidmaatschap. Tot slot vraagt de heer Van Bommel of de regering wil toezeggen dat zij zich zal verzetten tegen een verder onderzoek naar een tussenlidmaatschap. Een dergelijk lidmaatschap wordt niet gewenst en dan moet daar ook geen onderzoek naar worden gedaan.

De heer **Herben** (LPF) merkt op dat Europa zelf niet weet wat het wil. Waar liggen letterlijk en figuurlijk de grenzen van Europa? Wil men een federatie of een unie van soevereine staten die economisch samenwerken? De EEG is na een proces van decennia uitgegroeid tot een Europese politieke unie. De heer Herben is tegen een B-lidmaatschap. Hij denkt aan een EER-lidmaatschap (Europese Economische Ruimte) als tussenfase naar een volledig lidmaatschap. De EER werd in 1992 ondertekend. Drie landen zijn tot op heden niet verder gegaan dan dat; zij vonden dit voldoende. Volgens de heer Herben hebben bijvoorbeeld Oekraïne en Turkije geen behoefte aan een volwaardig lidmaatschap waardoor een

Europese politieke unie met een Europese grondwet over hun soevereiniteit gaat. Deze landen willen vooral de economische voorrechten. De Kopenhagen-criteria slaan op een land dat al de status kandidaat-lid heeft verkregen. Er zijn geen criteria op grond waarvan een land de status van kandidaat-lid krijgt en dat is de kern van het probleem. Er zullen steeds vragen van buitenlands-politieke aard rijzen die voorafgaan aan de Kopenhagen-criteria. Welke criteria moeten worden geformuleerd voordat überhaupt overgegaan wordt tot het toekennen van de status van kandidaat-lid?

Antwoord van de bewindslieden

Het verheugt minister **Bot** dat de Kamer de essentie van de recente brief van de regering deelt. Het gaat om twee elementen. In de eerste plaats gaat het om het in artikel 49 vastgelegde juridische framework. In de tweede plaats gaat het om concrete criteria die bij toetreding tot de EU van toepassing zijn. De bewindsman wijst erop dat de EU een levend organisme is. Het is geen abstracte club waarop een mathematische formule kan worden losgelaten. Ook bij uitbreiding van de EU in het verleden lagen steeds andere wensen ten grondslag aan de vraag om toelating.

De minister verwerpt de opmerking dat er met de criteria wordt geshopt. De Kopenhagen-criteria zijn glashelder. Er moet aan politieke vereisten worden voldaan en inderdaad kan het onderhandelingsproces tien tot vijftien jaar duren. De bewindsman deelt de visie van commissaris Rehn dat waarden een basiscriterium moet zijn voor de vraag of wordt nagedacht over de vraag of een land een kandidaat-lidmaatschap kan krijgen. Er wordt een serie politieke meetinstrumenten voor democratie, social inclusion, het recht van vakvereniging, het justitiële systeem, enzovoorts. Deze preliminaire vragen moeten eerst naar tevredenheid worden beantwoord, voordat de bereidheid bestaat om met een land zaken te doen. In zekere zin zijn dit de objectieve criteria.

De subjectieve criteria liggen moeilijker. Gevraagd is naar de institutionaliteit en het draagvlak in de EU bij de bevolking. Ook in het verleden bestonden aarzelingen jegens nieuwkomers, omdat men geen zin had in nieuwe landen die wellicht «de pap» konden verdunnen. Deze gevoelsmatige argumenten worden ook nu weer gehoord. Er bestaat voor toetreding een eindmoment wanneer de vraag om toetreding van een land aan de volksvertegenwoordiging wordt voorgelegd. Deze kan het beste meten of het draagvlak bij de bevolking wel of niet aanwezig is.

Met de geografische beperking heeft de regering in haar brief rekening gehouden. Zij wil zich aan de gemaakte afspraken houden voor wat betreft de Balkan. Voorlopig is er geen sprake van dat met Oekraïne, Wit-Rusland en de Kaukasus in onderhandeling wordt getreden of dat daarop zelfs maar een perspectief wordt geboden. Dit gebeurt niet, omdat dit nooit mogelijk zal zijn. Volgens artikel 49 kan een Europees land een aanvraag tot lidmaatschap indienen. Desgevraagd benadrukt de minister dat hetgeen in de brief staat regeringsbeleid is: voorlopig wordt geen perspectief op toetreding geboden. Gegeven de huidige omstandigheden is er nu geen voldoende draagvlak om een perspectief op een lidmaatschap op afzienbare termijn te openen. De minister is het eens met de opmerking dat de landen waarom het gaat, zelf geheel nog niet toe zijn aan een lidmaatschap. Hij constateert verheugd dat na de vele constructieve interventies de regering en het grootste deel van de sprekers op één lijn zitten wat betreft de fundamentele benadering van het vraagstuk over de grenzen van Europa.

Met «consolidatie» bedoelt de regering dat, gegeven het feit dat Europa onlangs een uitbreiding met tien landen heeft geabsorbeerd, de meeste lidstaten menen dat men voorlopig niet toe is aan een verdere uitbreiding. Om deze reden is Turkije en Kroatië gemeld dat het een langdurig proces

zal worden. Momenteel wordt in Europa nagedacht over een verdieping, vooral op het gebied van de instituties. Is men in staat om met het huidige instrumentarium de problemen die een zich uitbreidende Unie oplevert te lijf te gaan?

Waarom wil de regering nader onderzoek laten uitvoeren naar een eventuele tussenstap, die men EER of partenariaat kan noemen? In het Europees Parlement is met grote meerderheid een resolutie hierover aangenomen. De commissie-Brok heeft het voorstel gedaan en een grote partij vindt het de moeite waard om dit te bekijken. De vraag over een eventuele meerwaarde van een dergelijke tussenstap kan uiteraard pas beantwoord worden na het onderzoek. De heer Brok zal echter, voordat een eventueel onderzoek wordt uitgevoerd, eerst moeten aangeven waarop hij precies doelt en welke meerwaarde hij ziet, vergeleken bij wat nu al mogelijk is. De bewindsman vindt het echter correct dat als het Europees Parlement iets voordraagt, de regering aangeeft dat zij bereid is daarop in te gaan. Tegelijkertijd geeft zij beperkingen aan. In de brief wordt erop gewezen dat artikel 49 geen B-lidmaatschap toelaat. Bovendien wordt gewezen op de vele tussenstappen waarvan al gebruik wordt gemaakt. Als echter alle aanwezigen nu constateren dat een dergelijk onderzoek onnodig is, zal de minister geen overbodig werk laten uitvoeren. Hij zal echter eerst bij de andere lidstaten nagaan hoe zij hierover denken. Als blijkt dat de andere lidstaten een overweldigende belangstelling hebben voor dit idee dat spontaan in het Europees Parlement naar boven kwam, dan zal hij dit de Kamer melden. Op dat moment kan nader worden gezien hoe verder moet worden gehandeld.

In de brief van de regering staat dat scherper dan in het verleden is gebeurd de criteria worden toegepast. Tijdens onderhandelingsprocessen zal er geen genoegen mee worden genomen dat hoofdstukken worden afgesloten als er geen sprake is van implementatie in het desbetreffende land. Verder zal gekeken worden naar de absorptiecapaciteit voordat een dergelijke stap wordt gezet. De tussenstappen, zoals het stabilisatie- en associatieproces, zullen nauwgezet worden uitgevoerd en toegepast omdat veel zorgvuldiger zal worden omgegaan met wat de EU aankan en met de vraag wat zij van nieuwe lidstaten mag verwachten. Alle vijftien-twintig lidstaten hebben hierover dezelfde opvatting.

Voor de Balkan blijft het perspectief op lidmaatschap behouden, maar momenteel wordt de verdere voortgang met de stabilisatie- en associatieprocessen gezien. Het spreekt voor zich dat de politieke elementen zwaar worden gewogen. In twijfelgevallen wordt voorlopig «neen» gezegd. Er moet sprake zijn van een toegevoegde waarde omdat het anders zinloos is onderhandelingen te openen. De minister is blij met de opmerking dat voor Oekraïne en Wit-Rusland niet de deur definitief gesloten moet worden. Artikel 49 blijft ook daarop van toepassing.

Via websites en onderzoeken is de regering goed op de hoogte van de mening van de bevolking. Dit is een continu proces. Zoals beloofd, zullen de resultaten te zijner tijd bekend worden gemaakt. Dit proces maakt onderdeel uit van het communiceren en consulteren. De volksvertegenwoordiging beslist mede of wel of niet met een medelidstaat onderhandelingen worden aangegaan. De bewindsman benadrukt dat Nederland niet alleen besluit; momenteel wordt met vijftien-twintig lidstaten besloten. Wel kan Nederland eventueel iets blokkeren, maar dat komt helemaal aan het eind van de rit.

Staatssecretaris **Nicolai** constateert grote eensgezindheid over de houding van Nederland tegenover verdere uitbreiding van de EU. De kern is, zoals hij in het interview verwoordde, dat enerzijds niet wordt teruggekommen op geboden perspectief en dat anderzijds geen nieuw perspectief geboden wordt. In de notitie van de PvdA staat dat ten principale uitbreidingsperspectief geboden moet worden aan landen ten westen van Rusland. Dit is niet in strijd met wat de heer Timmermans nu verwoordt,

maar het politieke signaal is anders. Het is nu welletjes. Nederland wil nu een pas op de plaats maken. Er is begrip voor het gegeven dat mensen «neen» hebben gezegd en voor het belang van eerst consolideren, verdiepen en het vergroten van het absorptievermogen. Dát politieke signaal moet aan de bevolking worden afgegeven en dát betekent: het is genoeg. En dat heeft de regering met deze notitie en dit standpunt duidelijk willen maken. Burgers hebben er recht op om te zien wat de grenzen zijn. Dit houdt echter niet in dat er gesproken wordt over «nooit». Het gaat om politieke keuzes en dat heeft de staatssecretaris in het interview en in de brief naar voren willen brengen. Desgevraagd merkt hij op dat Nederland een duidelijke positie heeft ingenomen, maar dat de roep van een aantal buurlanden van Oekraïne om op korte termijn een toetredingsperspectief te bieden iets is om beducht voor te zijn. Nationaal en internationaal is behoefte aan een duidelijk standpunt. De Kamer mag zich niet verkijken op de internationale druk om wel degelijk valse hoop aan deze landen te bieden. Daarom is het goed dat het signaal wordt afgegeven dat enerzijds toetreding nu niet aan de orde is en dat anderzijds een dergelijke procedure tientallen jaren kan duren.

De staatssecretaris is het oneens met de opmerking dat hij in het interview grote verwarring over het standpunt van de regering zou hebben veroorzaakt, omdat hij gezegd heeft dat hij er alles aan zal doen om te voorkomen dat de desbetreffende landen bij de EU komen en niet gesproken heeft over «voorlopig» of «op korte termijn» in verband met het absorptievermogen. Hij kan zich vinden in de formulering van een aantal woordvoerders die stelden dat toetreding van deze landen voorsnog volstrekt niet aan de orde is. In het Verdrag staat echter dat het ten principale niet onuitvoerbaar is. Het kabinet kiest nu voor een pas op de plaats en dat is een duidelijk signaal.

De Kopenhagen-criteria zijn een eis; geen land kan toetreden als daaraan niet wordt voldaan. Als de Oekraïne in korte tijd aan deze eisen voldoet en men meent dat dit land op grond daarvan nu moet worden toegelaten, is er sprake van een principieel verschil met de staatssecretaris. Hij vindt namelijk wel degelijk dat ook de Unie voor deze uitbreiding gereed moet zijn en dat is nu niet het geval.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Dijk** (CDA) is het in grote mate eens met de conclusies van het kabinet. Hij betreurt het dat de rest van de Kamer geen ruimte biedt voor verder onderzoek naar het partnerschap. Ook is hij verbaasd over dit standpunt omdat alle partijen die hiertegen bezwaar hebben, in het Europees Parlement wel de resolutie van de heer Brok hebben ondersteund. Hij hoopt dat er toch ruimte is voor een onderzoek naar een partnerschap.

De heer **Timmermans** (PvdA) juicht het duidelijke, door beide bewindslieden geformuleerde kabinetsstandpunt toe dat de deur nu dicht is en dat, behoudens de gemaakte afspraken, de EU niet wordt uitgebreid en daarop ook geen perspectief wordt geboden. De fractie van de PvdA vindt het volstrekt onnodig om tijd, energie, menskracht en geld te stoppen in het nader analyseren van het B-lidmaatschap, omdat de bestaande instrumenten voldoende ruimte bieden de eventueel gewenste variatie te accommoderen. Het Europees Parlement volgt zijn koers, maar de Kamerfracties kunnen hierop reageren. Tot slot constateert hij dat allen de grote zorg delen voor het draagvlak bij uitbreiding, wat voor de PvdA-fractie een andere insteek inhoudt dan die van de bevolking van 1 juni 2005.

De heer **Van Baalen** (VVD) vindt dat het belangrijk is dat politici kennisnemen van hetgeen onder de bevolking leeft, maar dat het van even groot belang is dat politici hun mening verdedigen. Het doet de fractie van de VVD goed dat regering en parlement de mening delen dat zij goed moeten

zijn voor de onder afspraken gezette handtekeningen, maar dat men niet verder moet gaan dan die afspraken reiken. Ook is de fractie blij met de constatering dat er geen behoefte is aan een «tientjeslidmaatschap» voor de EU, noch aan een onderzoek. Sommige fracties in het Europees Parlement mogen andere opvattingen hebben dan de met hen bevriende fracties in de Tweede Kamer; het Europees Parlement en de Tweede Kamer hebben hun eigen, gescheiden verantwoordelijkheden.

Ook de heer **Van der Ham** (D66) zegt dat zijn fractie geen behoefte heeft aan een onderzoek, omdat andere instrumenten voldoende ruimte bieden. Momenteel zijn weinig landen in staat om toe te treden. Ook de EU is hier niet gereed voor. Hiervoor zijn nog veel hervormingen nodig. De fractie van D66 is voor een federatie, maar daarnaast vindt zij het belangrijk dat op de lange termijn voor landen als Oekraïne en Wit-Rusland een perspectief op een lidmaatschap wordt geboden.

De heer **Van Bommel** (SP) herkent zich in de woorden van de staatssecretaris die sprak over «een pas op de plaats». De SP-fractie heeft geen haast met de uitvoering van afspraken en geboden perspectieven. Er is volgens de heer Van Bommel geen discussie mogelijk over toetreding van Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland, omdat een dergelijke discussie een bepaald perspectief biedt. Het publieke draagvlak voor uitbreiding ziet hij nog steeds als een groot probleem. De discussie hierover zal snel gestart moeten worden. Tot slot is hij blij dat duidelijkheid verschaft is over het tussenlidmaatschap en dat er nu een ander standpunt ligt dan in de brief stond. Een onderzoek naar een ander soort lidmaatschap is niet nodig. De heer Van Bommel verwacht dan ook niet dat de regering hieraan verdere uitvoering of medewerking zal geven.

De heer **Herben** (LPF) is blij met het nieuwe realisme dat het kabinet uitstraalt, maar constateert dat nog geen antwoord op drie vragen is gegeven. Geldt het criterium voor de absorptiecapaciteit ook voor de toetreding van Turkije? Welke criteria worden gehanteerd voor een land dat de status van kandidaat-lid krijgt? Is het mogelijk dat een land waarmee onderhandelingen worden gevoerd na een aantal jaren eerst de EER-overeenkomst tekent en daarna zelf beslist of het verder wil onderhandelen over een compleet lidmaatschap?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) vindt dat dit debat de benaderingswijze ten opzichte van eventuele toekomstige uitbreidingen verduidelijkt. Hij tilt zwaar aan de verwarring die de staatssecretaris in het interview heeft gezaaid. De bewindsman had kunnen zeggen dat hij zich vergaloppeerd had en dan was dit misverstand de wereld uit geweest. De heer Rouvoet houdt zich vast aan het duidelijke standpunt dat de minister als regeringsstandpunt naar voren heeft gebracht. Hij constateert met enig leedwezen dat het toetredingsperspectief dat aan Turkije is geboden een zware hypotheek heeft gelegd op het perspectief voor de Balkan- en andere Europese landen wat leidt tot schimmige constructies als een B-lidmaatschap of iets dergelijks. Die kant moet men niet op, maar dat neemt niet weg dat afspraken moeten worden nagekomen. Echter, voordat nieuwe trajecten worden ingeslagen moet eerst worden geconsolideerd.

Minister **Bot** is blij met de constatering van de Kamer dat de regering een duidelijk standpunt heeft neergelegd. Hij weerspreekt de opmerking van de heer Van Bommel dat de regering een standpunt zou hebben ingenomen over het B-lidmaatschap. In de brief staat de bereidheid om dit te onderzoeken. Ook worden de argumenten aangegeven waarom de regering meent dat daaraan haken en ogen zitten. Dit is geen standpunt, maar de bereidheid om een onderzoek te doen. De bewindsman benadrukt dat de regering zich uiteraard altijd goed voorbereid op iedere discussie.

Het kandidaat-lidmaatschap wordt beoordeeld aan de hand van de politieke criteria en de waarden, zoals opgesomd door commissaris Rehn. Het voorstel over de EER is geen begaanbare weg. De EU heeft al een aantal tussenstappen gecreëerd in de vorm van stabilisatie- en associatie-akkoorden en actieplannen. Over de absorptiecapaciteit is uitvoerig gesproken. Met Turkije worden onderhandelingen geopend en daar kan men niet op terugkomen. In de komende periode van tien of vijftien jaar zullen zich nog vele meetmomenten voordoen.

De voorzitter van de commissie voor Europese Zaken,
Van Heteren

De voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Aartsen

Adjunct-griffier van de commissie voor Europese Zaken,
Fawcett-Hoogendam