

Vergaderjaar 2007–2008

**31 202**

**Staat van de Europese Unie 2007–2008**

**Nr. 24**

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-  
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2008

Graag bieden wij u hierbij een notitie inzake het partnerschap aan conform het verzoek vervat in de motie Ormel c.s. (31 202, nr. 13H). In de notitie wordt ook ingegaan op de motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink c.s. (31 202, nr. 21).

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

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

## NOTITIE INZAKE HET PARTENARIAAT

### *De Europese Unie en haar burenen*

In de laatste jaren zijn, mede in het licht van de vijfde uitbreidingsronde, steeds vaker vragen gerezen over de verdere uitbreiding van de Europese Unie. Uitbreiding is in velerlei opzicht een succesvol proces geweest. Tegelijk heeft de laatste ronde belangrijke lessen opgeleverd die hun weerslag gevonden hebben in de nieuwe uitbreidingsstrategie van de Europese Unie, die in december 2006, mede dankzij Nederlandse inzet, door de Europese Raad werd aangenomen. Op basis van deze uitbreidingsstrategie wordt het uitbreidingsproces thans voortgezet. Turkije en Kroatië zijn kandidaatlidstaten waarmee onderhandeld wordt. Macedonië is kandidaatlidstaat maar met dit land vinden nog geen onderhandelingen plaats. De overige landen van de Balkan hebben een Europees perspectief. Nederland zal zich in dit kader houden aan gemaakte afspraken en tegelijk de geldende criteria strikt toepassen. Europese oostelijke burenen kunnen theoretisch gezien, gegeven art. 49 van het verdrag betreffende de Europese Unie, op enig moment een lidmaatschapsaanvraag doen. De regering acht perspectief op EU lidmaatschap voor deze landen op dit moment echter niet aan de orde.

Sinds 2003 heeft de Unie een zelfstandig beleid ontwikkeld ten aanzien van de oostelijke én zuidelijke buurstaten onder de noemer van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB). Het voorziet in bilaterale relaties van de Unie met de individuele buurstaten. Het ENB is geen voorportaal voor EU lidmaatschap. Dit beleid heeft in de laatste jaren een grote vlucht genomen. Met de meeste buurstaten zijn actieplannen ontwikkeld. Verschillende buurstaten willen deze relaties thans al verder verdiepen en verbreden.

Met een aantal buurstaten, te weten IJsland, Noorwegen en Liechtenstein, zijn de relaties geregeld in het kader van de Europese Economische Ruimte (EER) waardoor deze landen kunnen deelnemen aan de interne markt zonder EU-lid te zijn. De relaties met Zwitserland zijn via een tiental bilaterale verdragen geregeld die Zwitserland een aan de EER gelijksoortige status verlenen. Deze landen hebben in een eerder stadium laten weten niet voornemens te zijn toe te treden tot de Europese Unie. De Unie heeft met de zuidelijke buurstaten ook relaties in multilateraal kader via het zogenaamde Euromed-proces. Bezien moet worden hoe het tijdens de laatste Europese Raad gepresenteerde Frans-Duitse voorstel voor een Unie voor de Mediterrane regio, dat in de komende periode in raads kader besproken zal worden, een nieuw elan kan geven aan dit belangrijke samenwerkingsverband met de mediterrane buurlanden. Voor het Zwarte Zee gebied wordt een regionale benadering nagestreefd door middel van de in 2007 geïnitieerde Zwarte Zee dimensie. De Commissie is ook waarnemer bij de zogeheten Zwarte Zee Economische Samenwerking Organisatie, een samenwerkingsverband van een aantal lidstaten, één kandidaat-lidstaat (Turkije) en buurstaten. Voorts werkt de EU met buurstaten samen in het kader van de Raad van de Baltische Zeestaten, en van de zogeheten «noordelijke dimensie».

In 2003 is met Rusland afgesproken de relatie met de EU vorm te geven door middel van de vier gemeenschappelijke ruimten en de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO), en niet in het kader van het ENB.

De Unie heeft dus een rijk geschakeerd palet aan relaties met haar burenen, steeds toegesneden op concrete behoeftes en wensen. De regering acht dit passend. De Unie heeft belang bij een ring van welvarende en stabiele staten rond de Unie en dit beleid past daarmee binnen de Europese Veiligheidsstrategie van 2003. De economische relaties met de burenen zijn

intensief: het totaal van de exporten vanuit de EU naar deze landen overtreft ruimschoots de export naar China.

Die relaties dienen geregeld te worden door middel van een flexibel instrumentarium dat voor maatwerk kan zorgen. Uitbreiding is één mogelijkheid die gegeven het EU verdrag per definitie slechts kan gelden voor een beperkt aantal buurstaten. Daarnaast dienen er andere opties te zijn. De regering vindt het belangrijk om pro-actief na te denken over de relaties met buurstaten, en om het instrumentarium voor die relaties te blijven verbreden en aanscherpen. Het is om die reden dat de regering al in het regeerakkoord heeft aangegeven te willen nadenken over nog andere samenwerkingsverbanden met buurstaten zoals een partnerschap.

#### *Het partnerschap*

In de Staat van de Unie 2008 is het concept partnerschap uitgewerkt. Het partnerschap is daar omschreven als een mogelijkheid voor een speciale relatie met de Europese Unie, die evenmin als dat het geval is met ENB vooruitloopt op lidmaatschap. Daarbij is aangegeven dat partnerschap betrekking zou kunnen hebben op twee categorieën van landen. Allereerst betreft het kandidaat-lidstaten die niet kunnen of willen voldoen aan de Kopenhagen-criteria of om andere redenen afzien van voortzetting van de toetredingsonderhandelingen. Voorts zou het partnerschap een mogelijkheid kunnen zijn voor de zes oostelijke Europese bureaus van de Unie, die in theorie de mogelijkheid hebben ooit in aanmerking te komen voor het EU-lidmaatschap maar daar op dit moment geen uitzicht op hebben. In concrete termen gaat het dan om Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië en de drie landen van de Zuidelijke Kaukasus. De regering stelt vast dat deze omschrijving van het partnerschap volledig aansluit bij de motie Ormel, die vraagt om een «partnerschap als samenwerkingsvorm van de Europese Unie met landen die gelegen zijn in het werelddeel Europa».

#### *Het Europees Nabuurschapsbeleid*

Over wat een partnerschap inhoudelijk zou kunnen betekenen zijn in de laatste jaren verschillende ideeën gelanceerd voor samenwerkingsverbanden die meer bieden dan het Europees nabuurschapsbeleid maar geen voorportaal zijn tot toetreding.

In diezelfde periode heeft het ENB zich zeer dynamisch ontwikkeld en steeds meer nieuwe elementen geïncorporeerd. Ging het in eerste instantie vooral om samenwerking in het kader van actieplannen, thans omvat het ENB een veel grotere keur aan mogelijkheden zoals ook blijkt uit de Commissiemededeling van afgelopen december over versterking van het ENB.

Op economisch gebied wordt nu steeds meer gedacht in termen van selectieve overname van het EU acquis. De ENB-buurlanden kunnen op één of meer gebieden, zoals energie, transport en telecommunicatie, het EU-acquis overnemen. In het kader van zogeheten diepe en alomvattende vrijhandelsakkoorden kunnen, na toetreding van een buurstaat tot de WTO, niet alleen tarifaire maar ook non-tarifaire barrières door overname van de EU regelgevende normen en standaarden («regulatory standards») afgeschaft worden. De Commissie spreekt in dit verband van een Nabuurschap Economische Gemeenschap. In een gevorderde fase zou dit buurstaten de facto een positie vergelijkbaar met die van EER-staten kunnen geven, met dien verstande dat EER-leden het acquis *moeten* overnemen terwijl ENB-staten *zelf* kunnen bepalen hoever ze willen gaan. Voorts hebben ENB-staten intussen in beginsel toegang tot EU agentschappen en kunnen zij deelnemen aan Europese programma's. Het ENB is een elastisch concept gebleken dat in een gevorderd stadium kan leiden tot een zeer nauwe relatie met de Unie en met name tot vergaande integratie in de interne markt.

Op politiek gebied kunnen de buurlanden zich intussen ook associëren met GBVB-verklaringen, hetgeen nauwere aansluiting van deze landen bij het GBVB stimuleert. Om dezelfde reden worden de mogelijkheden verkend om op termijn te komen tot nauwere samenwerking met ENB-partners op EVDB-gebied.

Nog een andere ontwikkeling binnen het ENB verdient vermelding, namelijk voortschrijdende *differentiatie*. De ENB-relaties met sommige buurstaten ontwikkelen zich sneller dan met andere. Oekraïne, Moldavië en Marokko hebben de laatste jaren aanzienlijke vooruitgang gerealiseerd. Israël is een goed voorbeeld van een succesvolle ENB-partner. Deze landen willen hun intense samenwerking met de EU en het bijzondere karakter ervan weerspiegeld zien in de betiteling ervan. In dit kader worden dan termen voorgesteld als geprivilegieerd partnerschap («partenariat privilégié»), geassocieerd partnerschap of geavanceerd statuut. Het inkomende Franse voorzitterschap heeft reeds aangekondigd in dit kader bijzondere aandacht aan een speciale relatie met Oekraïne te willen geven zonder dat sprake kan zijn van direct Europees perspectief. In beginsel is voor dit land, nu het toegetreden is tot de WTO, al een diep en alomvattend vrijhandelsakkoord voorzien. Over de voorstellen om met Israël en met Marokko nauwere relaties te ontwikkelen wordt thans in raads kader gesproken. De regering beoordeelt voorstellen voor dergelijke speciale relaties op hun eigen merites maar staat positief tegenover de genoemde trend. De regering ziet in deze ontwikkeling een mogelijkheid om door middel van individueel maatwerk erkenning te geven aan ENB-partners die goede vorderingen maken. In beginsel laten al deze voorstellen zich realiseren binnen het ENB.

#### *Partenariaat binnen het ENB*

Deze ontwikkelingen laten zien dat de ruimte tussen ENB en lidmaatschap, die bestond in de eerste fase van het ENB, steeds meer opgevuld wordt door de verdere inhoudelijke invulling van het ENB. De facto zal het concept, dat de regering heeft omschreven als partenariaat, zodoende gaan samenvallen met het stadium waarin het ENB in de relatie met een buurstaat zijn maximale potentieel bereikt. Het ENB zal een *generiek* instrument blijven maar in de relatie met elke buurstaat steeds meer een *eigen* unieke vorm krijgen, gebaseerd op maatwerk. Dat zal op termijn kunnen leiden tot een reeks van relaties die zich als partenariaat laten aanduiden. Daarbij is voor de regering het uitgangspunt dat het inhoudelijk dient te gaan om «alles behalve de instellingen»: elke vorm van samenwerking is in beginsel mogelijk maar er kan geen sprake zijn van deelname aan de instellingen zoals de Raad, Commissie of het Europees Parlement vanwege de autonomie van de Europese besluitvorming. De regering blijft het concept van het partenariaat dus ondersteunen. Binnen de EU-architectuur krijgt het een enigszins andere, intussen meer passende plaats.

De relaties met de Europese burenen zullen steeds een bijzonder karakter blijven houden vanwege de in het Verdrag voorziene mogelijkheid van een lidmaatschapsaanvraag die, naar reeds aangegeven, op dit moment niet gehonoreerd kan worden. Met deze landen delen de EU-lidstaten de Europese wortels en Europese waarden, en werken zij samen binnen de Raad van Europa. De regering is bereid zich ervoor in te zetten met deze burenen, in lijn met de motie Ormel en afhankelijk van gemaakte voortgang, een bijzondere relatie uit te werken die als partenariaat kan worden aangeduid. Daarmee wordt recht gedaan aan de verwachtingen van deze Europese burenen.

Het ENB-instrumentarium geldt voor oostelijke én zuidelijke burenen. De regering steunt deze benadering. Tegelijk kan vastgesteld worden dat een

vergevorderde en intensieve relatie, als voorzien wordt in het concept van het partnerschap, ten aanzien van het overgrote deel van de zuidelijke buurlanden thans de facto niet aan de orde is. Partnerschap is een concept dat zich allereerst richt op de oostelijke dimensie van het ENB.

Voor de kandidaat-lidstaten en andere landen met perspectief op EU-lidmaatschap is een partnerschapsrelatie op dit moment ook niet aan de orde. Nederland houdt vast aan de gemaakte afspraken met kandidaat-lidstaten. Met Kroatië en Turkije wordt onderhandeld over toetreding, niet over iets anders. Hetzelfde zal gelden voor Macedonië wanneer de onderhandelingen geopend worden. Niettemin zijn de onderhandelingen een open proces waarvan de uitkomst niet zeker is. Mochten bepaalde kandidaat-lidstaten tenslotte inderdaad niet kunnen of willen voldoen aan de toetredingscriteria, of om andere redenen afzien van de voortzetting van toetredingsonderhandelingen, dan zou ook hun een status analoog aan die van buurstaten in een vergevorderd ENB-stadium geboden kunnen worden waarbij sprake zal moeten zijn van bijzonder maatwerk.

Samenvattend kan derhalve gesteld worden dat de regering het partnerschap ziet als een intensieve relatie van de Unie met een ervoor in aanmerking komend buurland in het kader waarvan het ENB zijn volledige potentieel bereikt. Daarbij zal steeds sprake zijn van maatwerk. Het partnerschap is geen voorportaal voor toetreding. Binnen de EU zal de regering zich inzetten voor relaties van dit type met landen die zich hiervoor kwalificeren.

#### *Partnerschap en mensenrechten*

De regering ziet, in lijn met de motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink, vrijheid van godsdienst, meningsuiting en vergadering als belangrijk onderdeel van de dialoog binnen het ENB over mensenrechten en politieke hervormingen in de regio, en derhalve *a fortiori* van een relatie zoals het partnerschap. Met de buurstaten zijn ENB-actieplannen afgesproken waarin democratisering en respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden een grote rol spelen. Het ENB biedt buurstaten, die belangrijke hervormingen invoeren ten aanzien van deze rechten en vrijheden, stimulanzen in de vorm van extra steun. Van een zeer nauwe relatie met de Unie zoals een partnerschap kan geen sprake zijn als deze rechten en vrijheden niet gewaarborgd zijn.