

Vergaderjaar 2012–2013

33 183 (R1975)

Goedkeuring van het op 9 december 2011 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie), en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol en Bijlagen); Trb. 2012, 24

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2013

Hierbij bied ik u de kabinetsappreciatie aan van de op 26 maart 2013 verschenen derde en laatste voortgangsrapportage van de Europese Commissie onder het monitoringsmechanisme voor Kroatië.

In deze kabinetsappreciatie gaat het kabinet tevens in op de motie van het Kamerlid Omtzigt (Kamerstuk 33 183 (R1975), nr. 7).

Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op de vraag van het lid Verheijen (VVD), die werd gesteld tijdens de plenaire behandeling door de Tweede Kamer (Handelingen II, 2012/13, nr. 45, item 8, blz. 35–56) over het

Toetredingsverdrag voor Kroatië op 29 januari 2013, over de mogelijkheid om een welvaarts criterium in te stellen in het kader van het uitbreidingsbeleid.

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

Derde Monitoringrapport Kroatië

Op 26 maart jl. publiceerde de Europese Commissie het derde en laatste monitoringrapport over Kroatië («Monitoring Report on Croatia's Accession Negotiations», COM (2013) 71 final). Dit rapport is onderdeel van het versterkte toezicht (monitoring) op de hervormingen in Kroatië, in het bijzonder op het gebied van de rechtsstaat. Het versterkte toezicht werd ingesteld door de Europese Raad van 23–24 juni 2011, na afronding van de toetredingsonderhandelingen (zie Memorie van Toelichting Toetredingsverdrag, Kamerstuk 33 183 (R1975), nr. 1). Op 24 april en 10 oktober 2012 publiceerde de Commissie de eerste twee monitoringrapporten onder dit toezicht (kabinetsappreciatie d.d. 7 mei 2012, Kamerstuk 23 987, nr. 123 en kabinetsappreciatie d.d. 26 oktober 2012, Kamerstuk 23 987, nr. 126).

De Commissie stelt in het rapport dat de aanstaande toetreding van Kroatië het resultaat is van een tien jaar lang rigoureuus hervormingsproces dat van start is gegaan met de Kroatische EU-lidmaatschapsaanvraag in 2003. De Commissie concludeert dat mede dankzij dit proces Kroatië aan alle vereisten voldoet en klaar is om de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen.

De Commissie geeft aan dat Kroatië sinds oktober 2012 de hervormingen stevig ter hand heeft genomen en een flinke eindsprint heeft ingezet. De Commissie concludeert in het rapport dat de in de voorgaande monitoringsrapportage geïdentificeerde 10 actiepunten vervuld zijn, of, in een enkel geval, zo goed als vervuld zijn.

In dit verband geeft de Commissie aan dat de privatisering van de scheepswerven nagenoeg is afgerond (actiepunt 1). Voor één scheepswerf (Brodosplit) is het privatiseringscontract getekend; voor een andere werf (Brodotrogir) keurde de Commissie het concept privatiseringscontract goed. Ook voor de laatste scheepswerf (3. Maj) lijkt een oplossing te zijn gevonden. Dit wordt nu nader uitgewerkt.

Ook op wetgevend en uitvoerend terrein heeft Kroatië de benodigde resultaten geboekt. Zo zijn er maatregelen geïmplementeerd om de rechterlijke macht efficiënter te laten functioneren (actiepunt 2); wordt de nieuwe wetgeving die de tenuitvoerlegging van gerechtelijke uitspraken ondersteunt nu ook daadwerkelijk geïmplementeerd (actiepunt 3); is nieuwe wetgeving aangenomen over de openbaarheid van bestuur (actiepunt 5); is op 1 januari 2013 het wetgevend kader voor de implementatie van de nieuwe politiewet in werking getreden (actiepunt 6) en nam het parlement de nieuwe migratiestrategie aan, gericht op de meest kwetsbare groepen immigranten (actiepunt 9).

Daarnaast is in februari 2013 de nieuwe Commissie van Toezicht op belangenverstrengeling aangesteld en direct aan het werk gegaan (actiepunt 4); is de aanleg van de essentiële grensovergangen op de grens met Bosnië-Herzegovina (Neum-corridor) nagenoeg afgerond (actiepunt 7); heeft Kroatië de werving van de grenspolitie conform de doelstelling van 2012 afgerond (aanwerving van 467 grensbewakers; actiepunt 8) en heeft Kroatië zijn capaciteit om het acquis naar het Kroatisch te vertalen vergroot en beter georganiseerd (actiepunt 10).

Ook ten aanzien van de overige aandachtspunten die de Commissie in oktober 2012 identificeerde heeft Kroatië verdere vooruitgang geboekt, waaronder de lokale berechting van oorlogsmisdadigheden, de bescherming van minderheden en kwetsbare groepen en de aanpak van corruptie. Maar de Commissie stelt tegelijkertijd dat, gelet op de aard van

de problematiek, Kroatië hierop structureel werk moet blijven verzetten, waaronder de opbouw van een verder track record in de strijd tegen corruptie. EU-lidmaatschap biedt hiervoor een extra stimulans. De Commissie is in dit verband positief over het feit dat Kroatië op deze gebieden duidelijke werkplannen heeft geproduceerd, waaronder ten aanzien van de bestrijding van corruptie.

De Commissie vermeldt in het rapport eveneens dat Kroatië en Slovenië op 11 maart 2013 een akkoord (*Memorandum of Understanding*) tekenden over de oplossing van het geschil inzake de «Ljubljanska Banka». Het Sloveense parlement stemde op 2 april jl. in met het Toetredingsverdrag.

Het kabinet deelt de bevindingen van het rapport en is met de Commissie van oordeel dat Kroatië klaar is om de verplichtingen die horen bij het EU-lidmaatschap op zich te nemen. Het 3^e monitoringrapport laat wederom goede vooruitgang zien en bevestigt het positieve oordeel van de regering. Kroatië heeft een geslaagde eindspurt ingezet en vrijwel alle nog openstaande actiepunten vervuld. Het kabinet onderstreept dat Kroatië hiermee aan alle door de EU gestelde eisen in het toetredings-traject heeft voldaan. In lijn met het Nederlandse «*strikt en fair*» beleid acht het kabinet het nu ook aangewezen Kroatië te verwelkomen als aanstaand en volwaardig 28^{ste} lidstaat van de EU. Kroatië zal op 1 juli 2013 kunnen toetreden, afhankelijk van de nationale ratificaties van het Toetredingsverdrag. Het kabinet is evenzeer tevreden dat met de voor Kroatië gehanteerde toetredingssystematiek een nieuwe stap is gezet naar een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsbeleid.

Monitoring van rechtsstatelijke ontwikkelingen

Het kabinet tekent aan dat Kroatië – evenals andere EU-lidstaten – ook na toetreding tot de EU hervormingen door moet zetten om blijvend te voldoen aan de verplichtingen die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt. Rechtsstaat en democratie vergen onderhoud. Die toets moet niet alleen voorafgaand aan toetreding worden afgenomen.

Het kabinet zet zich in EU-verband in voor het bevorderen van respect voor de rechtsstaat in alle EU-lidstaten. In dit kader stuurde Nederland samen met Duitsland, Denemarken en Finland recent een brief aan Commissievoorzitter Barroso waarin de Commissie wordt aangespoord om een nieuw instrument te ontwikkelen dat op alle lidstaten van toepassing is om de waarden van de Unie te waarborgen en problemen effectief te kunnen aanpakken. Een kopie van de brief ging uw Kamer toe. Het kabinet benadrukt dat de waarden van de Unie, waaronder de rechtsstaat, democratie en respect voor mensenrechten, in gelijke mate voor alle EU-lidstaten gelden. In dit licht acht het kabinet nieuwe landenspecifieke instrumenten onwenselijk.

Voor Kroatië is in het Toetredingsverdrag geen specifiek monitoring mechanisme vastgelegd, maar heeft de EU juist via het versterkte toezicht (monitoring) strenge eisen gesteld op het gebied van de rechtsstaat gedurende de periode tussen afronding van de onderhandelingen tot daadwerkelijke toetreding. Vanaf de dag van toetreding zal Kroatië onderworpen zijn aan EU-brede exercities en instrumenten die relevant zijn in het kader van het monitoren van de rechtstaat. Mede naar aanleiding van gesprekken met de Commissie over de mogelijkheden rechtsstatelijke ontwikkelingen in lidstaten – waaronder Kroatië na toetreding – op regelmatige en structurele basis tegen het licht te houden en daarover aan de Raad te rapporteren, kan ik u als volgt informeren. Hierbij zal ook worden ingegaan op toekomstige Schengen-toetreding van Kroatië en de wijze waarop rechtsstatelijke aspecten daarin worden

meegewogen. Hiermee komt de regering tegemoet aan de motie van het Kamerlid Omtzigt (Kamerstuk 33 183 (R1975) nr. 7).

Allereerst zal Kroatië deel gaan uitmaken van het «EU anti-corruptie-rapport», dat nog vóór deze zomer voor de eerste maal zal worden aangenomen als onderdeel van het brede EU anti-corruptiebeleid. Hierin wordt ook een «landenfiche» voor Kroatië opgenomen. Doelstelling van het rapport is de ontwikkelingen op het gebied van corruptiebestrijding in kaart te brengen, trends, geleerde lessen en knelpunten te identificeren en zowel algemene en landenspecifieke aanbevelingen te doen. Het rapport zal vanaf 2013 tweejaarlijks verschijnen.

Daarnaast zal Kroatië na toetreding worden opgenomen in het «Justice Scoreboard», een nieuw instrument van de Commissie over het functioneren van de rechterlijke macht in lidstaten dat in het kader van het Europees Semester is uitgewerkt. Een onafhankelijk en effectief functionerend rechtsbestel wordt in de Annual Growth Survey – de aftrap van het Europees Semester – aangemerkt als belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de interne markt («Justice for Growth» Agenda). Met het «Justice Scoreboard» beoogt de Commissie in kaart te brengen waar knelpunten liggen bij het functioneren van de rechterlijke macht en identificeert het geleerde lessen en goede voorbeelden. Ook is het mogelijk dat de Commissie in het kader van het Europees Semester landenspecifieke aanbevelingen op dit terrein aan lidstaten doet. Het eerste «Justice Scoreboard» is op 27 maart verschenen; hiervan maakt Kroatië vanzelfsprekend nog geen deel uit, omdat het nog geen lidstaat is. Uw Kamer zal middels een BNC-fiche over de betreffende Commissiemededeling nader over het «Justice Scoreboard» worden geïnformeerd.

Tot slot worden rechtsstatelijke aspecten meegewogen bij de discussie over eventuele toetreding van Kroatië tot de Schengenzone (zie ook Memorie van Toelichting Toetredingsverdrag, Kamerstuk 33 183 (R 1975)). Toetreding tot de Schengenzone vergt een unaniem Raadsbesluit. Om te beoordelen of Kroatië hiervoor gereed is wordt het aan een grondige evaluatie onderworpen waarin wordt gezien of aan alle voorwaarden voor opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen is voldaan. Deze evaluatie richt zich op de technische voorwaarden voor een effectieve buitengrenscontrole en het functioneren van het Schengen-Informatiesysteem II. In het specifieke geval van Kroatië is daarnaast in het Toetredingsverdrag vastgelegd dat ook op de verplichtingen die Kroatië is aangegaan in de toetredingsonderhandelingen op onderwerpen die relevant zijn voor het Schengenacquis bij dit besluit worden meegenomen, inclusief de effectieve toepassing van alle Schengen-regels in overeenstemming met «gezamenlijke standaarden en fundamentele normen». Op basis van deze afspraak zullen dus ook rechtsstatelijke ontwikkelingen worden meegewogen bij het besluit over Schengentoetreding van Kroatië.

Welvaarts criterium voor kandidaat-lidstaten

Naar aanleiding van de vraag van het lid Verheijen (VVD) tijdens de plenaire behandeling van het Toetredingsverdrag op 29 januari jl. over de mogelijkheid om een welvaarts criterium in te stellen als toetredingseis kan ik u, mede op basis van gesprekken met de Commissie, als volgt informeren.

De Kopenhagencriteria zijn systeemcriteria, waarbij de EU van kandidaat-lidstaten vraagt hun politieke en economische systeem naar Europees model in te richten. De economische component van de Kopenhagen-criteria vraagt een functionerende markteconomie die bestand is tegen de

concurrentiedruk en marktkrachten van de interne markt. Ook eisen de Kopenhagen-criteria dat 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. In de systematiek van de toetredingsonderhandelingen zijn de economische criteria in verschillende onderhandelingshoofdstukken uitgewerkt. Het gaat hierbij onder andere om het Vrij Verkeer van Kapitaal (hoofdstuk 4), Aanbestedingen (hoofdstuk 5), Intellectueel Eigendomsrecht (hoofdstuk 7), Mededinging (hoofdstuk 8), Economisch en Monetair Beleid (hoofdstuk 17), Statistiek (hoofdstuk 18), Ondernemings- en industriebeleid (hoofdstuk 20) en Onderwijs en Cultuur (hoofdstuk 26).

De grondgedachte achter deze criteria is dat economische groei volgt als een land solide en evenwichtig economisch beleid voert, de concurrentie binnen de Unie aankan en toegang heeft tot de interne markt van de EU (met meer dan 500 miljoen consumenten). Door een bepaalde mate van welvaart als eis *voorafgaand* aan lidmaatschap te stellen – dus ook voorafgaand aan volledige deelname aan de interne markt – worden landen wel gevraagd hun economie naar Europees model in te richten (met alle bijkomende kosten van dien, zoals privatiseringen van staatsbedrijven), maar zonder dat zij van de deelname aan de interne markt kunnen profiteren zolang ze niet aan een bepaald welvaarts- of inkomensniveau voldoen.

Eén van de lessen van eerdere uitbreidingsrondes is dat landen juist ná – en ten gevolge van – toetreding een duurzame hogere economische groei kennen, mede door de volle deelname aan de interne markt. Ook laat het consumptieniveau in nieuw toegetreden landen – evenals de ontwikkeling van het bruto binnenlands product – gemiddeld een stijging zien. Polen, Estland, Slowakije en Litouwen bevestigen dit beeld¹. Nederland heeft als belangrijk exportland en grote investeerder baat bij vergroting van de interne markt en een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven, zeker in landen met een zich nog ontwikkelende middenklasse. Het vooraf stellen van een welvaarts criterium zal de aantrekkingskracht van de EU en de transformatieve kracht die van het uitbreidingsproces uitgaat daarmee doen verminderen en de ratio van het uitbreidingsbeleid ondermijnen.

Daarnaast kan het stellen van een welvaarts criterium leiden tot nieuwe spanningen tussen landen op de Westelijke Balkan. Relatief welvarende landen als Servië en Montenegro zouden wellicht wél boven een bepaalde welvaarts grens kunnen vallen, terwijl het armere Kosovo een veel lager welvaartsniveau heeft en daarmee zijn lidmaatschaps aspiraties tot een louter theoretisch perspectief ziet vervallen. Het kabinet steunt juist het lidmaatschaps perspectief van alle (potentiële)kandidaat-lidstaten en moedigt deze landen aan de nodige politieke en economische hervormingen door te voeren met het oog op toekomstig EU-lidmaatschap en de daaraan verbonden integratie in de interne markt.

De Kopenhagen-criteria geven als systeemcriteria geen aanknopingspunt voor het stellen van een welvaarts- of inkomensondergrens voorafgaand aan toetreding. Aanpassing van deze criteria zal met unanimititeit moeten gebeuren. Het kabinet tekent hierbij aan dat ook de «convergentiecriteria» voor toetreding tot de Euro geen aanknopingspunten bieden voor het stellen van een welvaarts criterium. Deze zijn eveneens te kenmerken als «systeemcriteria» en richten zich op prijs- en fiscale stabiliteit, stabiele wisselkoers en lange-termijn rentevoet.

¹ Zie overzicht van ontwikkeling BBP van EU (kandidaat)-lidstaten van de afgelopen jaren: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tec00114HTMLDesc_e88c711b-1281-4899-a334-7e3bb4d80f2f.htm

Het kabinet is wel van mening dat (potentiele) kandidaat-lidstaten in een zo vroeg mogelijk stadium van hun toenaderingsproces tot de EU zich bewust moeten zijn van de zich snel ontwikkelende afspraken over het economische en monetaire bestuur van de Unie. Dit heeft de Raad ook vastgelegd in de uitbreidingsconclusies van 11 december 2012. Dit om te voorkomen dat door de verdieping van de Unie op dat vlak de kloof tussen de huidige lidstaten en de uitbreidingslanden verder groeit. De Commissie zal de (potentiële) kandidaat-lidstaten blijvend informeren over de ontwikkelingen op dit terrein en betrekken bij ontwikkelingen op het terrein van financieel toezicht. Ook zal de Commissie deze landen steunen om zich nauwer aan te sluiten bij de Europese afspraken over groei, werkgelegenheid en innovatie (Europa 2020-strategie). De Commissie gaat meer dan in het verleden in dialoog met deze landen en legt daarbij nadruk op fiscaal solide en duurzaam economisch beleid en op het wegnemen van obstakels voor economische groei, onder andere tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de Ecofin-ministers met de kandidaat-lidstaten. Daarnaast worden kandidaat-lidstaten via onder meer de «pre-accession fiscal surveillance procedure» voorbereid op hun toekomstige deelname in de economische en fiscale beleidscoördinatie procedures die in de EMU van kracht zijn. Het kabinet steunt deze inzet van de Commissie.