
Vergaderjaar 2002–2003

28 604

De Staat van de Europese Unie

Nr. 2

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2002

Het is ons een eer u hierbij de regeringsnotitie «Verantwoord Uitbreiden»
aan te bieden.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

VERANTWOORD UITBREIDEN

1 Het uitbreidingsproces

1.1 Inleiding

De Europese Unie is essentieel voor Europa en voor Nederland. Voor Europa in verband met het bevorderen van vrede en veiligheid, stabiliteit en welvaart. Voor Nederland omdat de samenwerking en afstemming van beleid binnen de Unie op steeds meer terreinen een elementaire voorwaarde vormt om ook binnenlandse vraagstukken op adequate wijze aan te sturen en op te lossen. De EU is daarbij een gemeenschap van landen die, ieder vanuit hun eigen cultuur en traditie, fundamentele normen en waarden delen die zij wensen te beschermen en versterken. Europa is toekomstbepalend.

De komende uitbreiding van de Europese Unie is de belangrijkste politieke gebeurtenis in het Europese integratieproces sinds de oprichting van de Europese Gemeenschappen, een halve eeuw geleden. Sinds de val van de Berlijnse muur is aan de hand van duidelijke criteria gewerkt aan de integratie van Midden- en Oost-Europa in de Europese structuren. Hiervoor waren grootschalige economische en maatschappelijke hervormingen nodig, ondersteund door uitvoerige hulpprogramma's.

Het komend najaar wordt besloten welke van deze landen als eerste in aanmerking komen om daadwerkelijk tot de Unie toe te treden. Ook moet met deze landen volledige overeenstemming worden bereikt over de precieze voorwaarden van toetreding. Als alles goed gaat zal de toetreding voor de meestgevorderde kandidaten in 2004, anderhalf decennium na aanvang van het proces, zijn beslag krijgen.

1.2 Historisch perspectief

Oorspronkelijk begonnen als gemeenschap van zes landen – De Benelux, Duitsland, Italië en Frankrijk – zijn in de loop der jaren steeds meer landen toegetreden. In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe. In 1981 volgde Griekenland; in 1986 Portugal en Spanje. De laatste uitbreidingsronde was in 1995, toen Finland, Oostenrijk en Zweden toetraden.

Hoe belangrijk de vorige toetredingen ook waren, de huidige uitbreiding is van een ongekennde dimensie. Nog niet eerder onderhandelde de Unie met twaalf kandidaten tegelijk. Voor de landen uit Midden- en Oost-Europa geldt bovendien dat de benodigde economische en maatschappelijke transitie een geheel eigen dynamiek met zich mee brengt. Het proces is dan ook beduidend breder dan de onderhandelingen alleen. De huidige uitbreidingsronde mag gelden als de meest langdurig en grondig voorbereide uitbreiding ooit.

Al snel na de val van de Berlijnse muur in 1989 heeft de Unie de landen van Midden- en Oost-Europa de hand toegestoken. In Kopenhagen werden in 1993 criteria vastgesteld waaraan de nieuwe democratieën, die toe wilden treden tot de EU, moesten voldoen alvorens toetreding kon plaatsvinden. In dat kader ontwikkelde de Unie communautaire en bilaterale programma's waarmee de kandidaten werden gesteund in de hervormings- en transitieprocessen die hen moesten helpen te voldoen aan de criteria. Vervolgens werden met de potentiële toetreders de zogenoemde Europa-akkoorden gesloten, eveneens met het doel en de ambitie de betrokken landen te helpen op weg naar toetreding. Uitbreiding was geen kwestie meer van «of», maar een kwestie van «wanneer». De Euro-

pese Raad bevestigde dat het toetredingsproces onomkeerbaar was geworden.

Onderwijl bracht de Europese Commissie in kaart welke specifieke aanpassingen per land nodig waren om aan de criteria te voldoen. Concrete Partnerschappen voor Toetreding werden vastgesteld. Over de voortgang in de kandidaat-lidstaten wordt jaarlijks uitvoerig door de Commissie gerapporteerd aan de lidstaten.

Eind 1997 werd besloten dat de gemaakte voortgang voldoende was om met zes landen daadwerkelijke onderhandelingen over de voorwaarden van toetreding te openen¹. Eind 1999 volgde het besluit hier nog eens zes landen aan toe te voegen² (ook verkreeg Turkije de status van kandidaat), omdat die zes genoeg voortgang hadden geboekt. Sinds 2001 worden deze onderhandelingen gevoerd op basis van een concreet werkschema³. Aan de hand van deze *road map* heeft de Europese Raad zich in Nice (december 2000) en nadien bij herhaling gecommitteerd aan afronding van de onderhandelingen met de meestgevorderde kandidaten in 2002.

1.3 Stabiliteit en waarden

Uitbreiding van de Unie maakt deel uit van het streven naar stabiele economische en democratische verhoudingen in Europa. De huidige uitbreidingsronde biedt een historische mogelijkheid om onze gemeenschappelijke waarden van vrede en veiligheid, solidariteit en duurzaamheid, respect voor mensenrechten en sociale markteconomieën te delen met Midden-Europa. Door de inherent inclusieve benadering is dit werkelijk een historische opdracht – een streep zetten onder de onrechtvaardige tweedeling die Europa kende in de tweede helft van de twintigste eeuw.

Het is inmiddels al meer dan tien jaar geleden dat de burgers van de voormalige communistische landen door moedige, veelal vreedzame revoluties een einde maakten aan het communistische juk. Sindsdien hebben de landen van Midden- en Oost-Europa ingrijpende economische en maatschappelijke transitieprocessen doorgemaakt. Mensenrechten en democratie hebben voor alle Europeanen dezelfde betekenis, gebaseerd op het respect voor persoonlijke verantwoordelijkheid en vrijheid.

Voor het gedijen van die waarden is stabiliteit cruciaal. Maatschappelijke zekerheid, rust en vertrouwen zijn noodzakelijk voor hervormingen, onderwijs en investeringen. Het uitzicht op EU-toetreding was en is daarbij richtinggevend. Al voor de toetreding is de disciplinerende werking van het EU-perspectief zichtbaar. Overheden brengen hun financiën op orde, hervormen hun staatsstructuren, maken ruimte voor minderheden in hun regelgeving, moderniseren hun rechtspleging, lossen problemen met hun buurlanden op vreedzame wijze op. Op deze wijze is in Midden-Europa een klimaat van vertrouwen ontstaan waarin het goed investeren is, zoals we dat eerder hebben gezien in Spanje, Portugal en Griekenland: voormalige dictaturen met een zwakke economie groeiden binnen de Unie uit tot blijvend welvarende democratieën.

Stabiele samenlevingen aan de grenzen van de Unie zijn van belang voor onze veiligheid. De Balkan is daarvan een wrange illustratie. Duurzame stabiele verhoudingen op het continent kunnen worden bevorderd als de betrokken landen door samenwerking met, en uiteindelijk integratie in de Unie economisch en maatschappelijk in Europa worden opgenomen. Een Europa waar vrede, veiligheid, welvaart en welzijn heerst, met gezamenlijke waarden die uitstralen naar haar buurlanden en bijdragen aan vrede en welvaart in de wereld.

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

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

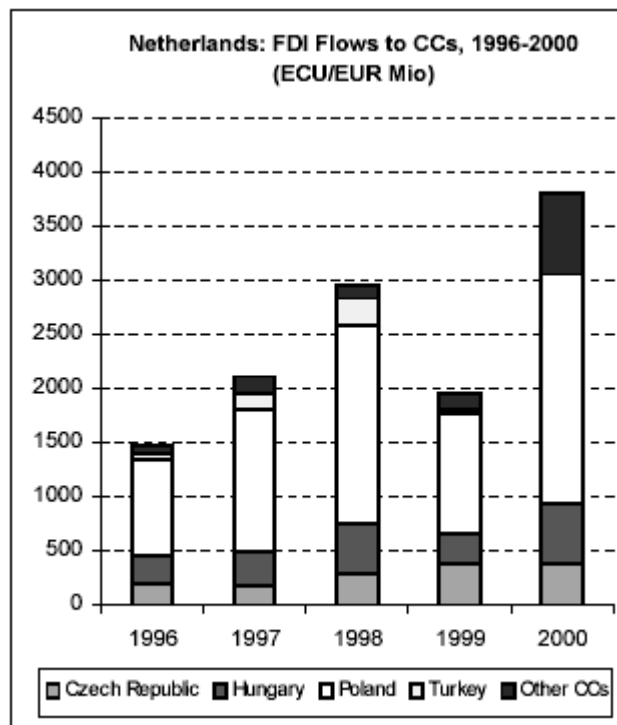
³ Voor de voortgang in de onderhandelingen zie o.a. de regeringsnotities «Stappen naar Toetreding» (november 2000), «Voortgangsnotitie Uitbreiding» (juni 2001), en «Op weg naar de Eindfase» (november 2001).

1.4 Economische voordelen

De uitgebreide EU wordt de grootste gezamenlijke interne markt ter wereld. Dat zal de Europese economie zowel intern als extern verder versterken. De macro-economische verkenningen van het CPB spreken in dit verband van een grote impuls aan de wederzijdse handel. Ondanks de onmiskenbare overgangsproblemen, die ook eerdere uitbreidingen met zich mee brachten, ziet de regering in dit opzicht de toetreding van nieuwe lidstaten met vertrouwen tegemoet.

De economieën van de Midden-Europese landen zijn nu nog bescheiden, maar de groei is snel. De reële economische groei lag in deze landen de afgelopen jaren boven die in Nederland en de Unie. Rond groeikernen als Warschau, Boedapest en Praag ligt aanzienlijk economisch potentieel. Bovendien zal de EU economie op de langere termijn profiteren van de dynamische effecten van economische integratie. De toetreders hebben in hoog tempo hun economieën geliberaliseerd, en moeten ook binnen de EU inhoud blijven geven aan economische hervorming, in het kader van het multilateraal economisch toezicht waaronder de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de Lissabon-agenda. Het uitbreidingsperspectief was en is cruciaal om buitenlandse investeringen aan te trekken, die weer instrumenteel zijn om deze landen in te bedden in Europese productie- en distributienetwerken.

Op termijn zullen de economische baten voor het bedrijfsleven aanzienlijk zijn. Het kan straks opereren in een stelsel van regelgeving dat in meer dan 25 landen wordt geharmoniseerd. De voorbereiding op het EU-lidmaatschap verankert de economische en politieke hervormingen in de toetreders, zodat een blijvend zeker en stabiel handelsklimaat ontstaat. Dit leidt tot aanzienlijk meer zekerheid bij het zakendoen in Midden- en Oost-Europa.

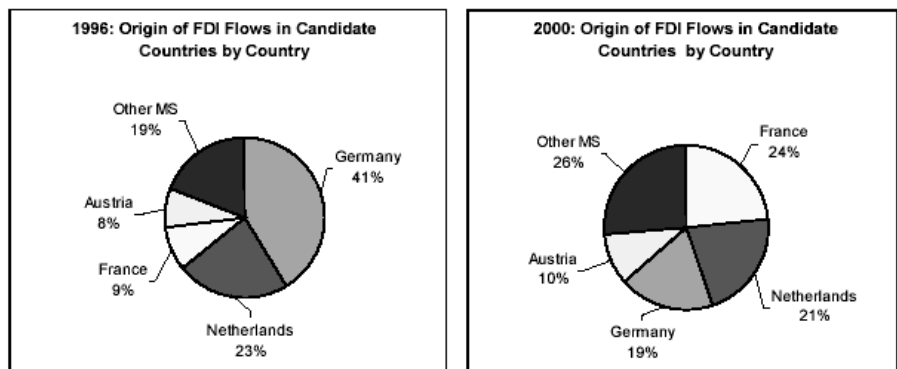


Eurostat: Statistics in focus, theme 2-24/2002

Uitbreiding leidt straks tot een interne markt van bijna 500 miljoen consumenten en burgers. Dat betekent kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Verschillende onafhankelijke studies becijferen dat uitbreiding in de eerste plaats in de nieuwe lidstaten, maar zeker ook in de huidige lidstaten leidt tot versnelde groei van handel, werkgelegenheid en inkomen. Het investeringsklimaat in de toetredende landen is aantrekkelijk, de financiële stabiliteit is verbeterd en de handelsverwevenheid tussen EU en kandidaten zal blijven toenemen.

De Europese Commissie verwacht dat de uitbreiding de toename van het BNP van de toetreders jaarlijks met 1,3 tot 2,1% kan verhogen. Voor de EU-15 schat zij de toename van het BNP als gevolg van de uitbreiding op 0,7% op cumulatieve basis¹. Het CPB verwacht op termijn voor Nederland een eenmalige toename van het BNP van 0,15% BNP². Het is niet de verwachting dat uitbreiding tot verstoringen zal leiden in specifieke sectoren of regio's. De handel in industrieproducten is al goeddeels vrij en dat heeft nauwelijks tot problemen geleid. Verdere herstructureringen zullen de vergrote Europese economie concurrerender maken.

Het Nederlandse bedrijfsleven scoort hoog als het gaat om economische presentie in Midden-Europa. We behoren met Duitsland en Frankrijk tot de top-3 van investeerders in de regio. Zo hebben Nederlandse bedrijven in de periode 1996–2000 7,3 miljard euro in Polen geïnvesteerd. Nederlandse bedrijven doen het ook goed als het gaat om de handel met deze landen. In 2001 werd voor ruim 7 miljard euro naar deze landen geëxporteerd, en voor 5 miljard euro geïmporteerd. Met andere woorden, Nederland is goed gepositioneerd om optimaal in te spelen op de kansen die de vergrote markt biedt. De regering wil deze positie behouden en verstevigen.



Eurostat: Statistics in focus, theme 2–24/2002

Voorwaarde voor succes is wel dat de vergroting van de interne markt zorgvuldig tot stand komt. Dat is van wezenlijk belang en daarvoor zet Nederland zich, ook in het slottraject, nadrukkelijk in. Toetreders moeten een functionerende markteconomie zijn, met voldoende concurrentievermogen om de krachten van de interne markt aan te kunnen. De economische hervormingsagenda moet na toetreding worden voortgezet. Ook moet implementatie en handhaving van EU-regels gegarandeerd zijn, om scheve concurrentieverhoudingen te voorkomen (*level playing field*). Tenslotte is een hoge mate van duurzame economische convergentie noodzakelijk, alvorens nieuwe lidstaten kunnen toetreden tot het Europese wisselkoersmechanisme (ERM II) en uiteindelijk tot het eurogebied. Dit laatste zal zeker nog de nodige tijd na toetreding vergen en voor elk van deze stappen zal weer zorgvuldige toetsing plaatsvinden van de gereedheid.

¹ Commission Enlargement Papers No 4, 2001.

² CPB Document No 011, 2001.

1.5 Europa als Nederlands belang

Op steeds meer terreinen vormt de Unie een essentiële factor om binnenlandse vraagstukken op adequate wijze aan te sturen en op te lossen. Te denken valt aan regelgeving op het gebied van milieu en kwaliteit van leven, maar vooral ook aan interne en externe veiligheid. In die zin is het een direct Nederlands belang dat naleving en toepassing Europese waarden een grotere geografische spreiding krijgen, en dat de Europese slagkracht op het wereldtoneel toeneemt. De burger verwacht van Europa dat het zijn verantwoordelijkheid neemt. Uitbreiding zal dat beter mogelijk maken.

De Europese burger vertrouwt erop dat Europese normen op het gebied van milieu, kwaliteit van leven en (voedsel)veiligheid, die hem beschermen, worden gehandhaafd. Ook hier heeft het toetredingsperspectief tot belangrijke voortgang geleid. Een voorbeeld is de voorgenomen sluiting van potentieel onveilige kerncentrales in Bulgarije, Litouwen en Slowakije. Zodra de kandidaten daadwerkelijk zijn toegetreden blijft permanent de noodzakelijke grip aanwezig om de nieuwe leden aan hun verplichtingen te houden. Landen houden elkaar bij de les. Mochten landen tekortschieten, dan is het gemeenschapsrecht van toepassing.

Van bijzonder belang is in dit verband de samenwerking op het gebied van politie en justitie, bijvoorbeeld bij bestrijding van corruptie, fraude, georganiseerde misdaad en drugs. Het is van groot belang de toetreders intensief bij deze processen te betrekken. Deze landen kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de interne veiligheid binnen de EU als geheel. Het is daarnaast in het Nederlands en Europees belang deze landen nauw te betrekken bij de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid in de EU, mede vanwege de rol van de kandidaten als transitland voor (illegale) migranten.

Na toetreding worden de grenscontroles op personenverkeer tussen huidige en nieuwe lidstaten niet automatisch afgeschaft. Uiteindelijk zullen de toetreders ook deel uitmaken van het Schengengebied, en daarmee een deel van de gezamenlijke buitengrenzen controleren, maar daartoe zal pas worden besloten als alle daartoe benodigde maatregelen zijn genomen en dan ook vertrouwen bestaat in de kwaliteit van de controles aan de nieuwe buitengrenzen. Tot die tijd blijven de grenscontroles op personen ongewijzigd bestaan. Uiteraard mag in geen geval de interne veiligheid in het Schengengebied worden aangetast door premature opheffing van grenscontroles.

In de verhoudingen met de VS en Oost-Azië in een mondialiserende wereld, is het goed dat de Unie uitbreidt. Een grotere Unie kan ook grotere verantwoordelijkheden dragen, bijvoorbeeld op de Balkan, in het Midden-Oosten, of bij de strijd tegen het terrorisme. Een groter en eensgezind Europa kan met meer gewicht de waarden die wij belangrijk vinden internationaal uitdragen: Mensenrechten; Een functionerende rechtsorde; Een duurzame leefomgeving; Bestrijding van internationale criminaliteit; Solidariteit met de armsten; Transparantie van bestuur. Overal waar Nederland zijn verantwoordelijkheid internationaal wil nemen, is een slagvaardige Unie van belang. In die zin ziet de regering uitbreiding als een constructief deel van het antwoord op de uitdagingen van vandaag en morgen.

1.6 Geen vertraging

Na ruim tien jaar voorbereiding moet het ijzer worden gesmeed nu het

heet is. Lidstaten en kandidaten zijn zich terdege bewust van het momentum. Vertraging van de toetreding van kandidaten die er zelf klaar voor zijn, zal de economische en maatschappelijke hervormingsprocessen bemoeilijken, en zou zelfs teniet kunnen doen wat tot stand is gekomen, en daarmee zou het Nederlandse belang geschaad kunnen worden.

Als het uitzicht op EU-lidmaatschap wordt vertroebeld, zou de heersende impuls om economie en maatschappij verder te hervormen, snel kunnen inzakken. Dat werkt remmend op investeringsstromen. Dat heeft zeker implicaties voor Nederland, dat immers nu al volop profiteert van de economische groei in de toetreders. Overigens vormt toetreding op zichzelf geen garantie voor voortzetting van noodzakelijke hervormingen van economie en maatschappij. Het is daarom van belang dat de prikkel tot hervormingen ook na uitbreiding stand houdt.

Hervormingsgerichte regeringen kunnen door vertraging van het uitbreidingsproces in grote moeilijkheden komen. Protectionistische en nationalistische tendensen kunnen worden versterkt. De dynamiek van hervormingen, investeringen, herstructurering en groei, die nu het beeld in Midden-Europa bepaalt, zou kunnen wegvallen. Dat is ook een politiek risico. De EU zou haar geloofwaardigheid kunnen verliezen, wat kan terugslaan op andere externe betrekkingen.

2 Strikte toetsing

2.1 Inleiding

Zoals hierboven beargumenteerd, ziet de regering uitbreiding dus als een positieve stap in het Europese integratieproces, een stap die het Nederlandse belang dient. Maar dan moet deze uitbreiding wel op een verantwoorde wijze tot stand komen. Verantwoord betekent vooraleerst dat uitgangspunt blijft dat de nieuwe lidstaten op het moment van toetreding voldoen aan de Kopenhagen-criteria. Deze houden kortgezegd in dat een toetreders:

- 1) een functionerende democratische rechtsstaat moet zijn,
- 2) een concurrerende markteconomie moet hebben en
- 3) het *acquis communautaire* (het geheel van EU-regelgeving en normen) moet hebben overgenomen én geïmplementeerd.

De eerste twee criteria zijn niet onderhandelbaar. Ten aanzien van het derde criterium kunnen onder bepaalde voorwaarden in beperkte mate overgangsregelingen worden getroffen, zo is aan het begin van het proces (Kopenhagen 1993) besloten. Hierover is de afgelopen jaren met de kandidaten onderhandeld, terwijl de maatschappelijke en economische hervormingsprocessen parallel doorliepen.

Alvorens de onderhandelingen over overgangsregelingen kunnen worden afgesloten – volgens de ambities van de Europese Raad eind 2002 – en de resultaten daarvan in een toetredingsverdrag kunnen worden neergelegd, moet dus aan de hand van de Kopenhagen-criteria worden bepaald welke van de kandidaten gereed zijn voor afronding van de onderhandelingen. Daarbij moet uiteraard scherp worden vastgehouden aan deze criteria. Nederland heeft steeds geëist dat een zorgvuldige toepassing van de criteria plaatsvindt, ook voor de toekenning van overgangstermijnen. Nederland staat voor individuele beoordeling van de kandidaten op basis van eigen merites, conform de conclusies van Sevilla. Differentiatie, dat wil zeggen individuele beoordeling van de gereedheid van elke kandidaat-lidstaat, is het kernbegrip. Hieraan is gedurende het gehele onderhandelingsproces consequent aandacht besteed. Ook nu, in de eindfase, zal de regering dit beginsel serieus blijven toepassen.

2.2 Afronding

De Commissie is voornemens op 9 oktober – op Nederlands verzoek eerder dan oorspronkelijk was voorzien – haar jaarlijkse voortgangsrapportages uit te brengen, waarin dan ook per kandidaat zal worden vastgesteld of de Commissie meent dat toetreding van dit land verantwoord is. Op basis van deze rapporten is voorzien dat de lidstaten tijdens de Europese Raad in Brussel (24–25 oktober) beslissen met welke landen de onderhandelingen inderdaad kunnen worden afgerond.

Juist omdat daarmee een belangrijke stap wordt gezet in het traject op weg naar de eindbeslissing (Kopenhagen, december) over het toetredingsverdrag, een stap waarop moeilijk in december kan worden teruggekomen, acht de regering het van wezenlijk belang dat deze beslissing in oktober weloverwogen en doordacht tot stand komt. Dat houdt in dat Nederland, net als andere lidstaten, een eigen oordeel wil vormen over elke kandidaat lidstaat, mede op basis van de Commissie rapportages.

De Europese Raad en de Commissie meenden in december 2001 (Laken) dat het voor maximaal 10 kandidaten mogelijk haalbaar was om in oktober 2002 klaar te zijn voor de eindfase. Voor de drie andere kandidaten – Bulgarije, Roemenië en Turkije – staat om uiteenlopende redenen nu al praktisch vast dat toetreding cq het begin van onderhandelingen (Turkije) nog niet aan de orde is. Voor de «tien» zal het oordeel in oktober moeten worden geveld. Het is dus denkbaar dat tien landen tegelijk toetreden (namelijk wanneer blijkt dat alle tien kandidaten kwalificeren). Voor Nederland is dat evenwel geen vooraf vaststaand gegeven.

Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen (12–13 december) volgt dan de formele afronding van de onderhandelingen met de in oktober geselecteerde landen en wordt besloten wie kan toetreden. Vervolgens wordt het formele toetredingsverdrag opgesteld (een gezamenlijk verdrag voor alle toetreders); ondertekening daarvan zal plaatsvinden tijdens het Griekse voorzitterschap. Het toetredingsbesluit behoeft de instemming van het Europees Parlement, alvorens het verdrag kan worden getekend (NB het EP ratificeert het verdrag zelf niet). Daarna beginnen de ratificatieprocedures, met in vrijwel alle toetreders en mogelijk een aantal lidstaten bijbehorende referenda. Doelstelling is dat de eerste toetreders als lidstaten kunnen deelnemen aan de Europese verkiezingen in juni 2004.

2.3 Stand van zaken

In de voortgangsrapportages van najaar 2001 constateerde de Commissie dat tien landen op koers lagen voor toetreding in 2004. De Europese Raden van Laken en Sevilla namen deze constatering over, en spraken de hoop uit dat deze landen eind 2002 de onderhandelingen konden afronden.

Voorwaarde is uiteraard wel dat deze landen dan werkelijk gereed zijn. Nederland, dat hieraan bijzonder hecht, zal landen op hun eigen merites beoordelen. Gezien de eerdere rapportages van de Commissie, de voortgang in de onderhandelingen en de beoordeling tot dusver door de Europese Raad, is te verwachten dat de Commissie in oktober positief zal adviseren over de gereedheid van genoemde tien kandidaten. In lijn met het voorgaande zullen de lidstaten zich vervolgens moeten uitspreken over dit advies. Het slotoordeel is aan de lidstaten, in de raad.

De regering hecht allereerst zeer aan de politieke en economische criteria. Deze blijven niet-onderhandelbaar. Nieuwe lidstaten dienen de normen en

waarden te delen die binnen de Unie gemeengoed zijn. De economieën van de toetreders moeten zonder noemenswaardige problemen kunnen meedraaien op de interne markt. Dit is niet alleen in het belang van de huidige lidstaten, maar vooral ook in het belang van de toetreders zelf.

In de voortgangsrapportages van 2001 constateerde de Commissie dat alle kandidaten, met uitzondering van Turkije, aan de politieke criteria voldoen. Als aandachtspunten werden genoemd corruptie, de behandeling van minderheden, discriminatie en bestuurlijke en justitiële capaciteit in alle kandidaat-lidstaten. De Commissie oordeelde vorig jaar tevens dat Cyprus en Malta toen reeds voldeden aan de economische criteria. Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen beschikten volgens de Commissie over een functionerende markt-economie, maar zouden op dat moment de concurrentiedruk van de interne markt nog onvoldoende kunnen weerstaan. Dit laatste zou volgens de Commissie binnen korte termijn het geval zijn, mits de hervormingen in het lopende tempo zouden worden voortgezet. Bulgarije, Roemenië en Turkije voldeden nog niet aan de economische criteria.

Laatste voorwaarde voor toetreding is dat de onderhandelingen over alle resterende hoofdstukken van het *acquis* succesvol worden afgerond. Naar verwachting zal de afronding van de onderhandelingen met betrokken kandidaten nog dit jaar kunnen plaatsvinden. In de afgelopen periode, met name ook tijdens het vorige (Spaanse) voorzitterschap is grote voortgang geboekt. Belangrijke hoofdstukken als Belasting, Transport, Energie, Instellingen en JBZ werden inmiddels met nagenoeg alle kandidaten voorlopig afgesloten. Ook werd overeenstemming bereikt over voedselveiligheid en andere niet-financiële delen van het Landbouwhoofdstuk. Het voor het functioneren van de interne markt bij uitstek relevante hoofdstuk Mededinging werd afgesloten met diverse landen, maar staat nog open met Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije.

Bulgarije en Roemenië zullen in ieder geval niet tot de eerste groep toetreders behoren en streven naar toetreding per 1 januari 2007. Zij willen de onderhandelingen uiterlijk in 2003 afronden. De Europese Raad van Kopenhagen zal voor hen een geactualiseerd draaiboek en een herziene, versterkte pre-toetredingsstrategie moeten overeenkomen. De regering ondersteunt het streven van beide landen om op korte termijn klaar te zijn voor toetreding tot de Europese Unie. Nederland heeft met beide landen recentelijk *Memoranda of Understanding* getekend die verdere ondersteuning van het voorbereidingsproces, naast samenwerking via Matra en PSO, mogelijk maken.

Bijzondere aandacht zal uitgaan naar Cyprus. Het land behoort tot de koplopers in de onderhandelingen en voldeed samen met Malta als enige reeds vorig jaar volledig aan de (politieke en) economische criteria. Sinds december 2001 vinden directe besprekingen plaats tussen president Clerides en de heer Denktash, onder toezicht van de VN. In het beleid ten aanzien van de toetreding van Cyprus blijven de conclusies van de Europese Raad van Helsinki richtinggevend: deze stelde dat (1) een politieke oplossing toetreding zal vergemakkelijken, (2) een oplossing geen voorwaarde is voor het nemen van een beslissing over toetreding en (3) bij het nemen van een beslissing over toetreding alle relevante factoren worden meegewogen.

Met Turkije wordt nog niet onderhandeld. Turkije is weliswaar kandidaat-lidstaat, maar het voldoet nog niet aan de politieke Kopenhagen-criteria. Turkije heeft recent een derde pakket wetswijzigingen aangenomen (eerdere pakketten dateren van februari en maart). De wijzigingen beogen invulling te geven aan de politieke Kopenhagen-criteria, en betreffen

onder meer afschaffing van de doodstraf en meer rechten voor o.a. Koerden in Turkije. De regering verwelkomt dit pakket en beschouwt het als een belangrijke stap. In de aanloop naar Kopenhagen dient Turkije te worden aangemoedigd het veranderingsproces met kracht voort te zetten en de hervormingen te implementeren. De Unie zal zich op basis van het rapport van de Commissie en in het licht van de verdere ontwikkelingen, nader moeten beraden over eventuele nieuwe stappen ten aanzien van de Turkse EU-kandidatuur.

2.4 Kwaliteitsverzekering

Belangrijker nog dan het afronden van de onderhandelingen, is zeker te stellen dat de uitbreiding ook daarna een succes wordt. Het toetredingsproces eindigt niet met de ondertekening van het toetredingsverdrag. Ook daarna zullen de inspanningen van de kandidaten moeten worden voortgezet, met monitoring door en ondersteuning van de Unie. Verdere ontwikkeling van bestuurlijk vermogen en de *rule of law* in de kandidaat-lidstaten en voortgezette economische hervormingen zijn hierbij essentieel. Hiertoe moeten verdere accenten worden gezet in het pre-accessie-hulpbeleid en in de intensivering van de bilaterale relaties met de toetreders.

In de periode tussen afsluiting van de onderhandelingen en daadwerkelijke toetreding moet nauwgezet worden gevolgd of de kandidaten de gemaakte afspraken nakomen. Om die reden hecht Nederland bijzonder belang aan nauwkeurige monitoring door de Commissie van de door de toetreders aangegane verplichtingen. Op die gebieden waar sprake is van overgangstermijnen zal deze monitoring ook na toetreding doorlopen. De Commissie heeft reeds aangegeven dat zij in de overgangperiode tenminste tweemaal monitoringrapportages zal uitbrengen. Nederland hecht eraan dat, indien deze monitoring uitwijst dat een kandidaat zijn verplichtingen niet kan waarmaken, hieraan consequenties worden verbonden. Vanuit de raad dient onmiskenbaar duidelijk te worden gemaakt dat signaleerde manco's moeten worden rechtgezet. Zonodig en waar opportuun kan ondersteuning plaatsvinden. Uiterste consequentie, als een kandidaat op het moment van toetreding niet aan de overeengekomen eisen voldoet, is een onmiddellijke infractieprocedure van de Commissie tegen de betreffende toetreders bij het Europese Hof van Justitie.

Sinds vorig jaar presenteren alle kandidaten jaarlijkse *pre-accession economic programmes* (PEP's) die verslag uitbrengen van de voortgang van de voor EU-toetreding essentiële economische hervormingen. Nederland acht het van belang dat de PEP's tot de daadwerkelijke toetreding worden gepresenteerd en dat ook na toetreding voortgang van economische hervormingen wordt gemonitord.

Nederland kent hoge prioriteit toe aan de zekerstelling van adequate bestuurlijke en justitiële capaciteit in de kandidaat-lidstaten, als zijnde de randvoorwaarden voor een goede vervulling van het lidmaatschap. Nederland draagt daarom actief bij aan de assistentie die de EU, vooral via het *twinning* programma verleent aan *institution building* en sluit daarbij met bilaterale programma's aan. Met het oog op de eindfase in het toetredingsproces werd in Sevilla een speciaal actieplan gepresenteerd. Per kandidaat zijn overzichten opgesteld van de lopende inspanningen, de daarvoor beschikbare Phare-gelden en de lopende monitoring-activiteiten. Zo wordt de voortgang in de bestuurlijke ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten nauwgezet gevolgd. Binnen het Phare-programma is 250 miljoen euro vrijgemaakt voor extra inspanningen op het gebied van *institution building*. Tenslotte wordt op een aantal beleidsterreinen (financiële dien-

sten en douane, JBZ, landbouw, nucleaire veiligheid en milieu) de implementatie intensiever gemonitord door de lidstaten zelf, veelal samen met de Commissie, door middel van *peer reviews*. Al met al wordt, mede op Nederlandse instigatie, er serieus werk van gemaakt om de monitoring te intensiveren en extra toetsmomenten in te bouwen.

2.5 Ondersteuning

Op het moment van toetreding zullen de pre-accessieprogramma's moeten worden afgerond voor de eerste groep toetreders. Dat betekent dat middelen uit deze programma's in beginsel nog tot 2004 kunnen worden vastgelegd en daarna niet meer. De uitvoering van deze activiteiten loopt vervolgens nog enkele jaren door. Tegelijkertijd wordt voorzien in extra aandacht voor de landen die niet tot de eerste groep toetreders zullen behoren. Ook Turkije ontvangt (met specifieke accenten) sinds 2002 pre-accessiesteun, zoals het vanaf eind 2000 al in aanmerking kwam voor het Nederlandse bilaterale steuninstrumentarium Matra en PSO. De intensivering en differentiatie van het Matra-programma zullen worden voortgezet al naar gelang de behoefte in de ontvangende landen. Om de voortgang van *institution building* in een uitgebreide Unie te verzekeren, zal de regering actief bijdragen aan de ontwikkeling van post-accessiesamenwerking. De regering zal bevorderen dat het bilaterale steuninstrumentarium zoveel mogelijk aansluit op de communautaire programma's, maar met duidelijk eigen Nederlandse accenten. Nederlandse samenwerkingsrelaties, zoals met Polen, Tsjecho, Hongarije en Slowakije, zullen ook na toetreding worden voortgezet, indien de betrokken landen dat wensen.

3 Financiële implicaties en hervormingen

3.1 Inleiding

Nederland acht het van belang dat, parallel aan de afronding van de onderhandelingen, verder richting wordt gegeven aan de noodzaak om doelmatig optreden en de financiële houdbaarheid van de Unie ook op langere termijn na de uitbreiding zeker te stellen. Voor wat betreft de institutionele aanpassingen is het uitgangspunt geweest dat het Verdrag van Nice de Unie institutioneel voorbereidde op de uitbreiding. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag is een positief resultaat van het (tweede) Ierse referendum, dat voorzien is in het najaar van 2002, uiteraard nodig.

Vervolgens gaat het om politieke besluiten over de door Nederland gewenste beleidshervormingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid op termijn, naast natuurlijk een solide en verantwoord financieel kader voor de jaren na de toetreding.

De door de regering gewenste beleidshervormingen zijn geen nieuwe conditionaliteiten in de toetredingsonderhandelingen. Het gaat hier om parallele processen. Tegelijkertijd mag het resultaat van de toetredingsonderhandelingen, gericht op besluitvorming in 2002, de gewenste beleidshervormingen niet onmogelijk maken, of een onaanvaardbare hypotheek leggen op de toekomstige financiële perspectieven van de Unie. Verdere onderhandelingen over een houdbaar financieel eindpakket zijn dan ook noodzakelijk.

3.2 GLB en structuurfondsen

De Commissie heeft in februari 2002 een voorstel gedaan voor de financiering van de Unie na de uitbreiding (het «*Common Financial Frame-*

work»). De Commissie zal een herzien voorstel opnemen in het strategisch rapport over de uitbreiding dat in beginsel op 16 oktober verschijnt.

De ER van Sevilla (juni) legde vast dat de financiële en andere vraagstukken die bij het bepalen van het gemeenschappelijke standpunt over de hoofdstukken landbouw, regionaal beleid, financieel-budgettaire bepalingen en instellingen nog niet waren behandeld, zo spoedig mogelijk en met inachtneming van de conclusies van de Algemene Raad van 17 juni moeten worden geregeld (conclusie 19); dit houdt met name in dat nog een gemeenschappelijk standpunt moet worden bepaald aangaande het al dan niet verlenen van directe inkomenssteun.

Voorts werd in Sevilla vastgelegd (conclusie 21) dat de Raad passende besluiten diende te nemen om de kandidaat-lidstaten in de eerste dagen van november op de hoogte te stellen van alles wat nog ontbreekt voor het financiële pakket. De ER besloot dat nadat op aandringen van Nederland, Duitsland en ook het VK en Zweden, in de genoemde AR van juni de besluitvorming over verstrekking van inkomenssteun aan boeren in de nieuwe lidstaten werd uitgesteld tot dit najaar.

Door de Commissie is voorgesteld dat nieuwe lidstaten gefaseerd zullen worden opgenomen in het bestaande systeem van inkomenssteun, te beginnen met 25% bij toetreding, oplopend tot 100% in 2013. Argument van de Commissie is dat inkomenssteun onderdeel is van het bestaande *acquis* en het niet toepassen daarvan een discriminerende behandeling van de nieuwe leden zou betekenen. Een aantal landen – Duitsland, Nederland, VK en Zweden – heeft zich, mede met een beroep op hetgeen in 1999 in Berlijn op voorstel van dezelfde Commissie over de huidige financiële perspectieven werd afgesproken, van meet af aan verzet tegen inkomenssteun voor de nieuwe leden.

In Berlijn was immers met goede redenen afgesproken dat boeren in de nieuwe lidstaten niet in aanmerking zouden komen voor inkomenssteun. Deze steun was immers een compensatie voor de als gevolg van de Mc Sharry-hervormingen gedaalde landbouwprijzen. Deze prijsdalingen hebben de boeren in de nieuwe lidstaten nooit te verwerken gehad. Ook zonder toekenning van inkomenssteun zullen de inkomsten van boeren in nieuwe lidstaten met gemiddeld 40% stijgen. Daarnaast werd in Berlijn juist vanwege het niet toekennen van inkomenssteun overeengekomen dat de nieuwe lidstaten extra plattelandssteun krijgen, hetgeen ook in de voorstellen is verwerkt. In de voorliggende Commissievoorstellen wordt nu een voorschot genomen op de komende financiële perspectieven (2007–2013) van de Unie, waarover pas na de uitbreiding, uiterlijk in 2006, moet worden besloten. De financiële gevolgen van de uitbreiding zullen pas in de komende financiële perspectieven werkelijk materialiseren.

Parallel aan deze discussie speelt het bredere debat over hervorming van het GLB. Behalve de uitbreiding spelen daarin andere dwingende factoren een rol, zoals de wens meer marktwerking in de sector te introduceren (ook vanuit WTO en OS-perspectief) en de wens te komen tot een meer duurzame en consumentgerichte landbouw. In dit verband is de in Berlijn voor 2003 overeengekomen *mid term review* (MTR) van het GLB cruciaal. Dit is een belangrijke mogelijkheid om nog gedurende de lopende financiële perspectieven landbouwhervormingen af te dwingen.

De Commissie heeft in dit kader voorgesteld de inkomenssteun 7 jaar lang jaarlijks met 3% te verlagen en de op deze wijze vrijgekomen middelen geheel in te zetten voor plattelandsbeleid. De inkomenssteun wordt in de voorstellen losgekoppeld van de productie en verbonden aan eisen op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en milieu.

Deze voorstellen gaan voor de regering in de juiste richting, maar niet ver genoeg. De voorstellen leiden bovendien niet tot een kostenbesparing. Integendeel, doordat de voorstellen nog altijd uitgaan van infasering van inkomenssteun en door de verplichte cofinanciering van het plattelandsbeleid, leiden de plannen tot een forse kostenstijging voor de EU-uitgaven en de nationale begrotingen, zeker voor de periode na 2006. Overigens stelt de Commissie in haar MTR-voorstellen dat een en ander binnen de huidige financiële perspectieven onder bepaalde voorwaarden niet noodzakelijkerwijs extra budgettaire inspanning van de lidstaten hoeft te vragen. Over de financiële perspectieven 2007–2013 laat de Commissie zich in dezen niet uit.

Nederland pleit nadrukkelijk voor uitfasering van de inkomenssteun op termijn, zonder dat sprake is van een volledige overheveling van de vrijgekomen middelen naar plattelandsbeleid. De afbouw van inkomenssteun voor de landbouw in EU-verband moet worden gecombineerd met de uitbreiding van mogelijkheden om vergoedingen te geven aan boeren die een actieve bijdrage leveren aan natuur- en landschapsbeheer. Uiteindelijk zal het landbouwbeleid voor boeren in oude en nieuwe lidstaten uiteraard gelijk moeten zijn.

Naast het GLB is op termijn ook de financiering van het regionaal beleid (structuurfondsen en cohesiefonds) in dit kader van belang. Dit komt echter pas werkelijk aan de orde bij de onderhandelingen over de nieuwe financiële perspectieven, die per 2007 ingaan. Er is derhalve geen onmiddellijk verband met de uitbreidingsbesluiten van dit najaar. Wat Nederland betreft zullen de structuurfondsen wel openstaan voor nieuwe leden, maar moet het rondpompen van geld tussen de rijke lidstaten worden gestaakt. Grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten met een toegevoegde Europese waarde blijven wel mogelijk.

De regering meent dat in het kader van het GLB geen uitbreiding van inkomenssteun naar nieuwe lidstaten dient plaats te vinden. Indien dit echter onontkoombaar zou zijn, versterkt dit de noodzaak van versnelde uitfasering van die steun in de oude lidstaten, waarover besloten zou moeten zijn voordat de toetreding van nieuwe lidstaten een feit is (*no phasing in without phasing out*). In lijn hiermee streeft de regering er met kracht naar dat tegelijk heldere en concrete afspraken tot stand komen over richting en tijdpad van de brede hervormingen die in het GLB tot stand moeten worden gebracht.

Het zal een aanzienlijke inspanning vergen om deze inzet te halen. Verschillende lidstaten zijn het inhoudelijk eens met de Nederlandse zienswijze, hoewel dit zich niet altijd vertaalt in een actieve politieke stellingname. Andere landen zijn het fundamenteel oneens met Nederland omdat zij inkomenssteun ook willen zien als onderdeel van bestaand *acquis* en op geen enkele wijze een voorschot willen nemen op wat er in het kader van de mogelijke landbouwhervormingen op dit punt zou kunnen worden afgesproken. Een groot aantal lidstaten kan als compromis ook leven met de Commissievoorstellen. Een harde koppeling tussen de uitbreiding en de landbouwhervormingen wordt door voorzitterschap, lidstaten en Commissie afgewezen als zijnde obstructie van het toetredingsproces.

Het gaat Nederland echter niet om het stellen van nieuwe toetredingsvoorwaarden. Waar het om gaat is in de eerste plaats dat scherp wordt gekeken naar de financiële consequenties van de uitbreiding en dat de vastgestelde financiële perspectieven worden gerespecteerd. Daarnaast is het van belang geen onnodige hypotheek te leggen op de onderhandelingen over de komende financiële perspectieven, die uiterlijk in 2006 in een uitgebreide Unie moeten worden vastgesteld. Tenslotte mogen de

gewenste beleidsmatige hervormingsprocessen door de uitbreidingsbesluiten niet worden gehinderd. Integendeel, de uitbreiding zou deze processen juist in een stroomversnelling moeten brengen.

4 Conclusie

Nederland is en blijft voorstander van uitbreiding van de EU. De politieke en economische voordelen zijn onmiskenbaar. Wel moet deze uitbreiding op een verantwoorde manier tot stand komen. Dat betekent in de eerste plaats dat alleen landen kunnen toetreden die er klaar voor zijn en voldoen aan de Kopenhagen-criteria. Door monitoring en ondersteuning kan de Unie een succesvolle uitbreiding helpen bevorderen.

Eind oktober a.s. zal moeten worden vastgesteld welke individuele kandidaten klaar zijn voor afronding van de onderhandelingen. Vervolgens moet uiterlijk in december overeenstemming worden bereikt over de voorwaarden van toetreding, inclusief de kostenaspecten. In lijn met de conclusies van Laken en Sevilla is de verwachting dat de Commissie positief zal adviseren over tien kandidaten. De voortgangsrapportages en adviezen van de Commissie worden op verzoek van Nederland eerder uitgebracht dan was voorzien. Zij worden nu op 9 oktober verwacht en zullen het parlement onmiddellijk toegaan, zo spoedig mogelijk gevolgd door een appreciatie van de regering.

Een verantwoorde uitbreiding betekent ook dat uiterlijk in Kopenhagen een houdbaar financieel kader wordt overeengekomen dat geen hypothek legt op de financiële toekomst van de Unie. Parallel daaraan wil Nederland zekerstellen dat Kopenhagen geen eindstation is, maar juist het onomkeerbare politieke beginpunt van betekenisvolle brede hervormingen in de Europese landbouw. Uiteindelijk zal het landbouwbeleid voor alle Europese boeren gelijk en passend moeten zijn. Een houdbaar financieel kader, een verantwoord landbouwbeleid en (op termijn) gelijke behandeling zijn cruciaal voor het publieke draagvlak in huidige en nieuwe lidstaten. Dat is essentieel voor een succesvolle uitbreiding, en daarmee voor Nederland en Europa.